Volume I

Crescimento, Modernização e Política Externa

2ª edição

Coordenadores

♦ José Augusto Guilhon Albuquerque
♦ Ricardo Seitenfus
♦ Sergio Henrique Nabuco de Castro

Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)

Colaboradores

Braz José de Augusto
Flavio Fava de Moraes
Gelson Fonseca Jr.
Gerson Moura
Hélio Jaguaribe
José Augusto Guilhon Albuquerque
Luis Felipe de Seixas Corrêa
Luiz Augusto P. Souto Maiori
Luiz Felipe Lampreia
Monica Hirst
Paulo Fagundes Vizentini
Paulo Roberto de Almeida
Ricardo Seitenfus
Rodrigo Amado
Rubens Ricupero
Tullo Vigevani

Lumen Juris Editora

Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)
Volume I
Crescimento, Modernização e Política Externa

Livraria Cultural da Guanabara Ltda - Centro
Rua da Assembléia, 10/20º andar/ SL. 2022 - CEP: 20.011-000 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 3505-5888
Fax: (21) 3505-5865 - Fax Loja: (21) 3505-5872

Livraria Cultural da Guanabara Ltda - Centro
Rua da Assembléia, 10/Loja G/H
CEP: 20.011-000 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 3505-5888/ 5854/ 5855/ 5856

Livraria Cultural da Guanabara Ltda - Barra
Av das Américas, 4200 Bloco 11 Loja E - Anexo ao Centro Empresarial BarraShopping
CEP:22.630-011 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 3150-1892/3505-5894
Fax: (21) 3150-1888

Livraria e Editora Lumen Juris Ltda - RJ
Rua da Assembléia, 36/2º Andar/ SL. 201 à 204 - Centro
CEP: 20.011-000 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 2508-6591/2509-5118
Site: www.lumenjuris.com.br

Depósito - Lumen Juris - RJ
Av. Londres. 491 - Bonsucesso
CEP: 21041-030 -Rio de Janeiro RJ
Tel: (21) 3216-5888 Fax: (21) 3216-5864
São Cristóvão 2580-2907

Menezes Cortes - Lumen Juris - RJ
Rua São José, nº 35/ 15º andar - Universidade Estácio de Sá
Campus Menezes Cortes
CEP: 20.010-020 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 3505-5886

Madureira - Lumen Juris - RJ
Estrada do Portela, nº222, 6ºandar
Universidade Estácio de Sá - Madureira
CEP: 21.351-900 - Rio de Janeiro, RJ
Tel: (21) 2488-1088

FESUDEPERJ - Lumen Juris - RJ
Av. Marechal Câmara, nº 314/ 4º andar - Centro
CEP: 20.020-080 - Rio de Janeiro - RJ

BSA Serviço de Divulgação Ltda.
Rua da Assembléia, nº 10/ Sala 2022 - Centro
CEP: 20.011-000 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 3505-5888

Florianópolis - Lumen Juris - SC
Rua Santa Fé, nº 234 - Bairro: Ingleses
Florianópolis - SC - CEP: 88.058-345
Tel: (48) 3284-3114 (Fax) - (48) 3369-7624

Brasília - Lumen Juris - DF
SCLS Quadra 402 Bloco D - Loja 9 - Asa Sul
CEP: 70.235-540 - Brasília - DF
Tel/Fax: (61) 3225-8569 (8836) / (61) 3221-9146

Porto Alegre - Lumen Juris - RS
Rua Padre Chagas, 66 Loja 06
Moinhos de Vento
CEP: 90.570-080 - Porto Alegre - RS
Tel/Fax: (51) 3211-0700/ 3228-2183

São Paulo - Lumen Juris - SP
Rua Correa Vasques, nº48 - Vila Clementino
CEP: 04.038-010 - São Paulo, SP
Tel: (11) 5908-0240 / (11) 5081-7772

Belo Horizonte - Lumen Juris - MG
Rua Araguari, 359 Sala 53 - 2ª andar- Barro Preto
CEP: 30.190-110 - Belo Horizonte - MG
Tel: (31) 3292-6371

Salvador - Lumen Juris - BA
Rua Dr. José Peroba nº 349 - Sala: 206
Costa Azul CEP: 41.770-235 - Salvador - BA
Tel: (71) 3341-3646/3012-6046

Vitória - Lumen Juris - ES
Rua Cloves Machado, nº 176 - Loja 02
Enseada do Suá
CEP: 29.050-590 - Vitória - ES
Tel: (27) 3345-8515/ Fax: (27) 3225-1659

Curitiba - Lumen Juris - PR
Rua Treze de Maio, 506 Conj. 03
São Francisco, CEP: 80510-030 - Curitiba - PR
Tel: (41) 3598-9092

José Augusto Guilhon
Albuquerque
Ricardo Seitenfus
Sergio Henrique Nabuco de Castro
Coordenadores

Sessenta Anos de política Externa Brasileira (1930-1990)
Volume I

Crescimento, Modernização e Política Externa

2ª edição

Editora Lumen Juris
Rio de Janeiro
2006

Projeto Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)
1a edição

Comissão organizadora: José Augusto Guilhon Albuquerque
Ricardo Seitenfus (Coordenação)
Sergio Henrique Nabuco de Castro

Comissão Editorial: Antônio Augusto Cançado Trindade
Celso Lafer
Hélio Jaguaribe
Sérgio Bath

Assitente da coordenação, editoração: Janina Onuki

Secretária administrativa: Rosely Dufner de Almeida

Revisão: Janina Onuki
Paulo Vizenini

Intituições organizadoras: Núcleo de Pesquisas em Relações
Internacionais da USP
Instituto de Pesquisa de Relações
Internacionais (IPRI) do Ministério das
Relações Exteriores

Apoio: Instituto de Estudos Avançados da USP * Rel/UNB * IRI/PUC RJ *
Centro de Estudos Avançados Multidiciplinares/UNB * Faculdade de
Direito USP * CEDEC SP * Núcleo de Estudos Estratégicos UNICAMP *
Centro de Estudos Africanos USP * Faculdade de Filosofia e Ciencias
UNESP * CPDOC/FGV RJ * CEDEP/UFRGS

Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais
Universidade de São Paulo - Pró-Reitoria de Pesquisa
Rua do Anfiteatro, 181, Colméias - Favo 7 - Cidade Universitária
05508-060 - São Paulo - SP
Telefone (55)(11) 3091-3061
http://www.usp.br/relint

Esta publicação conta com o apoio financeiro da Fundação de Amparo a
Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp)

Projeto Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)
2a edição

Comissão organizadora: José Augusto Guilhon Albuquerque
Ricardo Seitenfus
Sergio Henrique Nabuco de Castro

Comissão Editorial: Antônio Augusto Cançado Trindade
Celso Lafer
Hélio Jaguaribe
Sérgio Bath

Assitente da coordenação, editoração: Flávio Antonio Gomes de Azevedo

Revisão: Flávio Antonio Gomes de Azevedo

Intituições organizadoras: Núcleo de Pesquisas em Relações
Internacionais da USP
Instituto de Pesquisa de Relações
Internacionais (IPRI) do Ministério das
Relações Exteriores

Apoio: Instituto de Estudos Avançados da USP * Rel/UNB * IRI/PUC RJ *
Centro de Estudos Avançados Multidiciplinares/UNB * Faculdade de
Direito USP * CEDEC SP * Núcleo de Estudos Estratégicos UNICAMP *
Centro de Estudos Africanos USP * Faculdade de Filosofia e Ciencias
UNESP * CPDOC/FGV RJ * CEDEP/UFRGS

Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais
Universidade de São Paulo - Pró-Reitoria de Pesquisa
Rua do Anfiteatro, 181, Colméias - Favo 7 - Cidade Universitária
05508-060 - São Paulo - SP
Telefone (55)(11) 3091-3061
http://www.usp.br/relint

Notas biográficas dos autores

Braz José de Araujo é cientista político, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e coordenador do Núcleo de Assuntos Interdisciplinares de Pesquisa Estratégica (NAIPPE).

Gelson Fonseca Junior é diplomata de carreira, bacharel em Direito, com mestrado em Assuntos Latino-Americanos pela Georgetown University, de Washington. É assessor especial da Presidência da República desde 1994. Foi presidente da Fundação Alexandre de Gusmão, diretor de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), serviu na Embaixada do Brasil em Washington (1973-1976).

Gerson Moura, historiador, foi pesquisador da Fundação Getúlio Vargas e professor do Instituto de Relações Internacional da PUC do Rio de Janeiro. Integrou em 1990 a Comissão Permanente de Revisão do Arquivo Histórico do Itamaraty.

Hélio Jaguaribe é advogado e cientista político. Foi chefe do Departamento de Ciência Política do ISEB (1956-1959), ex-professor das Universidades de Harvard, Stanford e MIT. Decano, desde 1979, do Instituto de Estudos Políticos e Sociais do Rio de Janeiro. Foi titular da pasta de Ciência e Tecnologia de abril a setembro de 1992.

José Augusto Guilhon Albuquerque é cientista político, professor titular do Departamento de Ciência Política e coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

Luiz Augusto P. Souto Maior é diplomata de carreira. Serviu em várias embaixadas e delegações junto a organismos internacionais em Damasco, Genebra, Londres, Bruxelas, Lima e Estocolmo. Foi chefe da Divisão de Política Comercial (1967-1969), chefe de Gabinete do Ministro de Estado (1974-1975) e Secretário Especial para Assuntos Econômicos e Políticos Multilaterais (1975-1977).

Luiz Felipe Seixas Correa é diplomata de carreira e bacharel em Direito. É embaixador do Brasil em Madrid. Foi secretário de Embaixada em Bonn, Nova York (Missão junto à ONU) e Buenos Aires;

assessor internacional do Presidente da República (1987-1989), Secretário das Relações Exteriores e Ministro Interno das Relações Exteriores em 1992.

Monica Hirst é licenciada em História pela PUC do Rio de Janeiro e mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), coordenadora da Área de Relações Internacionais da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais de Buenos Aires.

Paulo Fagundes Vizentini é doutor em História pela Universidade de São Paulo, professor de História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Paulo Roberto de Almeida é diplomata de carreira, doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas, mestre em Economia Internacional pela Universidade de Antuérpia, professor de Sociologia Política na UNB e no Instituto Rio Branco.

Ricardo Seitenfus é professor titular da área de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria. Foi professor visitante do Instituto de Estudos Avançados da USP (1992-1993), professor visitante do Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Genebra (outubro 1991 – março 1992), fundador e diretor do Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP).

Rodrigo Amado é bacharel em Direito pela PUC e diplomata de carreira, consultor da Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (CAEMI).

Rubens Ricupero é diplomata de carreira, bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela USP. Foi chefe do Departamento das Américas (1981-1984), assessor especial do Presidente da República (1985-1987), representante permanente do Brasil em Genebra (1987-1991). É representante do Brasil na UNCTAD.

Tullo Vigevani é professor de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Marília, pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Autor de inúmeros livros e artigos relativos à política exterior do Brasil. É coordenador

do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da UNESP, UNICAMP e PUC/SP a partir de 2002.

Apresentação Geral

Ricardo Seitenfus

Apresentação Geral

Sessenta Anos e uma História

O interesse pelos contornos da política externa brasileira traz consigo, inevitavelmente, um ressentimento: a parca bibliografia disponível. Há ainda maior escassez de toda parte de fontes para consulta quanto mais próximos estivermos da atualidade.

Tenta-se, reiteradamente, justificar esta situação através de diversos argumentos. A natureza do objeto de estudo parece determinar-lhe um destino imutável. Utilizando como metáfora o *Ancien Régime*, cuja política externa foi preponderantemente o cenário de embates pessoais ou dinásticos, poderíamos lembrar que os assuntos diplomáticos tradicionalmente estiveram entre o salão principal e a torre do castelo. Para além do fosso, devia-se apenas pagar os impostos e morrer nos campos de batalha, arenas de contendas cuja gênese foi ignorada pelos contendores.

O caráter confidencial de muitas das atividades externas e o longo tempo de maturação das decisões, em particular as que compreendem a intervenção de múltiplos atores, públicos ou não, explicam *a priori* a regulamentação restritiva do acesso dos pesquisadores às fontes diplomáticas. Por estas razões, a documentação oficial resta disponível, nos países democráticos, somente após algumas décadas de carências – três deles, via de regra.

Utilizando um clichê dos nossos dias, poderíamos dizer que a suprema globalização, a da informação, tem espancado de forma impiedosa, através dos sons, da imagem e da letra virtual do fac-símile, esta percepção hermética. As chagas outrora escondidas, os

itens de negociação dantes passíveis de omissão, as facetas mini ou maximizadas na barganha, saltam hoje a quaisquer olhos por força da indiscrição dos satélites.

De outra parte, a construção de uma efetiva democracia, princípio consagrado e perseguido em toda a face da Terra, não refuta o terreno da elaboração da política internacional destes regimes democráticos. Portanto, há uma luz interna, coerente e crescente, que sistematicamente ataca o obscuro sigilo, gerador de condições de bons negócios, mas, certamente, em alguns momentos, um refúgio para medidas pouco afeitas à luminosidade.

Um dos objetivos da presente pesquisa consiste em amenizar a ausência de fontes, por uma via bastante ortodoxa, o que não lhe retira certas características incomuns. O encargo de levá-la a bom termo não poderia ser tarefa de capacidades individuais, a não ser que toda uma vida lhe fosse consagrada. Assim, aqui está presente, no sentido numérico, o senso coletivo.

Foram reunidos acadêmicos e diplomatas, mesclando pesquisa e experiência no trato de nossas questões de política exterior. Ao fazê-lo, os universitários tiveram a rara oportunidade de dialogar com jovens diplomatas ou experientes embaixadores. Estes, os tradicionais interlocutores da política externa, tiveram ainda mais ampliado o seu espaço para o registro de reflexões sobre temas concretos. Sobretudo, prestaram depoimentos sobre episódios importantes nos quais compartilharam responsabilidades, cada qual com sua peculiar versão. Portanto, o *Projeto Sessenta Anos de Política Externa* possui um forte ingrediente memorialístico, além de trazer a público o resultado de pesquisas importantes para o conhecimento de nossa história diplomática recente.

A inovação do projeto é o espaço dedicado à universidade pública, que responde à sociedade com uma visão crítica e independente da política externa brasileira. As duas, Universidades e sociedade, infelizmente, encontram nos projetos governamentais apenas a oportunidade de fazer eco à nossa história oficial. Aqui, porém, a unicidade de objeto contrapõe-se a multiplicidade de autores e atores.

Com formação diversificada, historiadores, juristas, economistas, cientistas sociais, oriundos de várias escolas de pensamento,

poderiam fazer com que a obra coletiva viesse a transformar-se em uma sucessão de análises isoladas, não-complementares, de difícil sistematização. Cremos que este risco foi descartado por efeito de algumas precauções bem dimensionadas.

Em primeiro lugar, decidimos reunir nos dois primeiros volumes, que ora vem a público, um enfoque histórico seguindo uma rigorosa cronologia de 1930 a 1990 (Livro I) e uma temática que contemplasse os temas mais pertinentes de nossas relações econômicas externas do mesmo período (Livro II). Posteriormente serão publicados dois volumes suplementares, sendo um sobre questões regionais (Livro III) e um derradeiro reunindo tópicos diversos (Livro IV).

Em segundo lugar, ao definir os temas, os organizadores preocuparam-se em convidar autores que tivessem familiaridade com o assunto em pauta, descartando os critérios de amizade, influência ou afinidade a um determinado enfoque. Foram convidados aqueles que, apenas por experiência profissional ou acadêmica, dispusessem de melhores condições de contribuir para a compreensão do assunto em pauta.

Em terceiro lugar realizamos, periodicamente, debates de avaliação dos trabalhos propostos na forma de seminários abertos, sem qualquer tipo de restrição, com a participação de todos os envolvidos no Projeto. Nestas oportunidades, houve o excepcional afastamento da hierarquia funcional – ou qualquer outra consideração que pudesse vir a afastar a qualidade do debate intelectual –, vindo à tona as mais diferentes percepções políticas, indissociáveis, como bem ensina a epistemologia, de qualquer elaboração acadêmica e, ainda mais, da ação diplomática.

Finalmente, os organizadores ofereceram sugestões metodológicas a todos os autores para que o conjunto da coletânea se beneficiasse de criterioso e indispensável rigor acadêmico.

Estamos convencidos de que o resultado ora colocado à disposição dos leitores é compensador dos esforços empreendidos. Dezenas de trabalhos e autores foram aqui reunidos ao longo de cinco anos de preparação. Optando por refutar o agradecimento individual, em face da natureza da iniciativa, a todos que

contribuíram para sua concretização, não é possível, no entanto, omitir algumas menções.

Gostaria de ressaltar o trabalho dos membros das Comissões Executiva e Editorial; o apoio institucional da Universidade de São Paulo e, desde o início do Projeto, do Programa de Relações Internacionais; dos Institutos de Pesquisa de Relações Internacionais e Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores; das Fundações Banco do Brasil e Alexandre de Gusmão; a Janina Onuki, secretária-executiva, por sua competência e persistência para que viesse a ser publicado tão vasto trabalho.

O agradecimento muito especial aos autores que participaram deste empreendimento. Quiçá o encontro dos mundos da diplomacia e da academia possa ir além de páginas deste tipo, sem prevenções, recebendo o Estado contribuições afeitas apenas ao mérito dos seus emissores, visando tão-só a trabalhar para um Brasil melhor, de todos, não pelo nosso triste Brasil de alguns.

Finalmente, uma menção emocionada e saudosa a duas personalidades que estiveram conosco desde os primeiros momentos do projeto. O Embaixador Paulo Nogueira Batista marcou de forma indelével nossa diplomacia em período crucial. Redigiu, poucos meses antes de falecer, um trabalho inédito sobre o controverso tema do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, a ser publicado no Livro IV. Por outro lado, o historiador carioca Gerson Moura, incansável pesquisador de temas ligados à política externa, autor de dois artigos publicados no Livro I, veio também a falecer durante a preparação de nossa obra. Por representarem as duas vertentes – a diplomática e a acadêmica –, característica maior do *Projeto Sessenta Anos*, a eles é oferecido este esforço coletivo de construção da memória nacional.

Laureada e recente produção científica demonstra que nossa política externa nada evoluiu em democratização desde o regime monárquico.

Numa atitude de otimismo, gostaríamos de imaginar uma coletânea que, daqui a 60 anos, seja diferente em sua forma e conteúdo. Que a primeira contemple os mais diversos setores da sociedade civil, revelando um estágio avançado de participação social na elaboração e controle da política externa brasileira. Que

cada tema mereça, como resultado da proliferação da discussão crítica, diversos e qualificados autores.

Que o conteúdo mostre, por sua vez, um país já consciente de que a política externa pode vir a ser precioso instrumento para corrigir distorções, auxiliar setores deprimidos, alicerçar o regime democrático e fomentar a solidariedade entre os povos. Que os efeitos da atuação internacional do Brasil sejam outros dos que aqui são revelados, em nome de uma nação digna do seu povo e do seu território.

As Lições do Passado e os Desafios do Futuro

Durante sessenta anos, de 1930 a 1990, o Brasil passou por diferentes momentos que o levaram a um regime autoritário e à redemocratização. Nesse percurso, conheceu governos com formas diversas de pensar a política externa. Sabemos como o direcionamento da política externa brasileira mudou durante os vários governos, ora voltando-se para o ideal de desenvolvimento nacional, ora privilegiando o alinhamento com grandes potências, ora buscando um espaço de atuação multilateral.

A maior parte desse período é justamente de predomínio da Guerra Fria, quando o mundo, e as agendas de política externa dos diferentes países, seguiam basicamente o direcionamento das relações mantidas entre as superpotências, Estados Unidos e União Soviética. Nesse contexto, como as relações e os temas internacionais se pautavam pela polarização, era mais fácil prever os acontecimentos e preveni-los.

O fim do mundo polarizado da Guerra Fria impôs ao sistema internacional um caráter transitório que se manifesta nas incertezas que marcam o futuro dos relacionamentos entre os Estados e na imprevisibilidade das suas ações. Isso coloca um novo desafio, particularmente para países como o Brasil, para a redefinição da política externa. Nesse novo cenário, delineado pelo fenômeno da globalização, que permeia todos os setores da sociedade, os conceitos que antes definiam a ordem mundial adquirem outra dimensão, o que obriga aos que nele atuam a redefinir ou redirecionar suas ações.

O espaço que antes era ocupado exclusivamente pelos Estados atualmente encontra-se dividido com outros autores que se tornaram relevantes. Na formação desse novo cenário internacional, a

atuação de cada um deles ultrapassa as fronteiras nacionais através do efeito da transnacionalização. Por essa razão, a Universidade, enquanto parte desse novo conjunto de atores com capacidade de atuação global, assume um papel novo particularmente no que diz respeito à transmissão de conhecimentos que ora se dá quase que de maneira instantânea.

O Brasil, por sua dimensão e sua capacidade, deve buscar uma posição de destaque no cenário internacional, definindo estratégias de atuação através da reflexão sobre seus objetivos de política externa. A Universidade, assumindo seu novo papel de caráter internacional, pode contribuir para isso. Por essa razão, a Universidade de São Paulo vem incentivando e apoiando diversos projetos de pesquisa que permitem reconhecê-la como instituição que está acompanhando de perto as mudanças das relações internacionais contemporâneas, contribuindo para melhor se situar internacionalmente.

Através dos seus vários Institutos e Faculdades, e particularmente do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, a USP tem trabalhado de forma atuante no sentido de acompanhar as rápidas mudanças que vêm ocorrendo e de se inserir competitivamente no mundo globalizado. É por isso que, desde o início, o projeto de publicação da obra coletiva dos "sessenta anos de política externa brasileira" tem tido o apoio da Reitoria, que reconheceu na reunião de acadêmicos, diplomatas e especialistas da área de Relações Internacionais mais uma possibilidade de a Universidade vir a contribuir para o entendimento do novo cenário internacional e para pensar os novos rumos da política externa brasileira.

Flavio Fava de Moraes
Reitor da Universidade de São Paulo

Uma Contribuição de Qualidade

O leitor tem nas mãos o resultado de um grande esforço conjunto da área acadêmica e do serviço exterior brasileiro para preencher uma lacuna nos estudos sobre a História diplomática mais recente do nosso país, a partir dos anos 30.

Por razões que não caberia analisar aqui, a história diplomática brasileira, não tem podido contar com manuais ou estudos abrangentes que cubram, factual ou analiticamente, o período da diplomacia brasileira, que acertadamente tem sido chamado de "diplomacia do desenvolvimento", em contraste com a diplomacia de afirmação da independência, do período do Império, e com a diplomacia da afirmação territorial, de que o Barão do Rio Branco foi o expoente máximo.

Tanto Delgado de Carvalho, quanto Hélio Viana e José Honório Rodrigues concluem suas Histórias Diplomáticas quando a diplomacia do desenvolvimento se estava esboçando e afirmando. Há muitos textos esparsos e de boa qualidade sobre aspectos desse longo período em que o tema do desenvolvimento passou a ser a principal linha condutora da política externa brasileira; mas esta é provavelmente a primeira vez em que um grande número de artigos de qualidade, e com uma perspectiva plural, se debruçam sobre a matéria.

Graças à iniciativa da Universidade de São Paulo e do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, da Fundação Alexandre de Gusmão, foi possível motivar diversos especialistas e diplomatas com experiência em alguns temas centrais da diplomacia brasileira para buscar, a partir dos anos 30, aqueles elementos de continuidade e de inovação que tão bem ilustram, na política externa brasileira, a reflexão feliz que o Ministro Azeredo da Silveira fez sobre a Chancelaria brasileira: "A melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se".

Com uma multiplicidade de temas e pontos de vista à sua disposição, o leitor especializado ou simplesmente interessado em ampliar seus conhecimentos sobre a inserção externa do Brasil encontrará aqui um vasto panorama da política externa brasileira através de análises criteriosas e originais, seja de períodos, seja de temas e áreas de concentração da diplomacia brasileira.

Produzidos originalmente como contribuições para um seminário que levava o mesmo nome desta obra coletiva e que concluiu, em 1993, os textos que se apresentam a seguir, nem por isso perderam atualidade ou significado. Ao contrário, constituem uma contribuição expressiva em uma área de estudos históricos brasileiros que ainda permanece sob o domínio de especialistas, embora a diplomacia esteja assumindo cada vez mais uma importância central até mesmo na vida quotidiana da sociedade brasileira.

Foi com muita satisfação que o Itamaraty se envolveu na concepção e na implementação do exercício do qual resultaram estes textos, e é agora com renovado gosto que, em nome da Casa de Rio Branco, posso participar da apresentação desta obra coletiva que haverá de enriquecer a reflexão sobre o nosso país e a nossa história, ao mesmo tempo em que nos fornece elementos valiosos para compreender o presente e prepara o futuro da nossa diplomacia.

Luiz Felipe Lampreia
Ministro das Relações Exteriores

Apresentação

José Augusto Guilhon Albuquerque[1]

Este volume contém uma parte introdutória ao conjunto da obra, que compreende quatro tomos, e uma parte correspondente ao primeiro tomo propriamente dito. A parte introdutória inclui uma apresentação geral da Comissão Organizadora, mensagens das instituições organizadoras, a Secretaria de Estado das Relações Exteriores e a USP, e uma Introdução Geral.

A apresentação geral, por Ricardo Seitenfus, expõe as origens, objetivos e metodologia do projeto "Sessenta Anos de Política Externa Brasileira." As mensagens são assinadas pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, e pelo Reitor da USP, Prof. Dr. Flávio Fava de Moraes, explicitando a importância da obra do ponto de vista das duas instituições.

A parte relativa ao primeiro volume abre-se com a presente síntese e cobre as três primeiras décadas, abrangendo dois dos três períodos que a obra comporta. O primeiro é o Período Revolucionário, que vai de 1930 a 1945. Começa com a Revolução de 30, e termina com o fim do Estado Novo, com a queda de Getúlio em 1945. O segundo período é o da Redemocratização, que vai de 1946 a 1964. Começa com o Governo Dutra e termina com o golpe que instituiu o regime militar de março de 1964.

Do ponto de vista temático, os diferentes capítulos foram ordenados de modo a acompanhar a seqüência entre os dois períodos, com a exceção de três que, por comportarem referências mais amplas, situam-se à parte dessa periodização. Temos, assim, um capítulo inicial de síntese interpretativa; uma primeira parte, que engloba as relações do Brasil com os protagonistas da II Guerra, relações que, de certa maneira, determinam nossa política externa em todo o período, e uma segunda parte, que enfoca

principalmente a diplomacia econômica resultante de um lado, das políticas de desenvolvimento assumidas nos diferentes governos e, de outro lado, do quadro resultante da Guerra Fria.

A Introdução Geral, "Evolução da política externa", por Hélio Jaguaribe, apresenta as grandes linhas temáticas do período de 1930 a 1990 e oferece uma interpretação global da evolução de nossa diplomacia nessas seis décadas, tendo como fundamento a idéia de que a política externa de um país é condicionada em "função da imagem que se faça de si mesmo e do mundo, dos objetivos internacionais que se fixe e por sua capacidade de atingi-los."

Jaguaribe parte dos anos 30 quando a política externa brasileira, embora voltada prioritariamente para os Estados Unidos, substitui o alinhamento automático por uma política mais pragmática. A partir daí, o Autor faz uma análise de todos os períodos históricos, passando da ambigüidade que marcava a política externa predominante no Estado Novo até o início dos anos 90, com o governo Collor e posteriormente com o governo Itamar Franco. Neste último caso, a política externa estava pragmaticamente orientada para a otimização internacional dos interesses nacionais e vinha produzindo resultados positivos. Para concluir essa introdução, Hélio Jaguaribe afirma que a continuidade de uma política externa bem-sucedida nos anos que se seguem depende, basicamente, da superação da crise de governabilidade que permeia o início dos anos 90.

Com seu "O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular", Rubens Ricupero apresenta uma síntese interpretativa, que abrange mais do que nossa política para as Américas, porque define um pressuposto essencial de nossa diplomacia neste século. Esse pressuposto, ao mesmo tempo pragmático e teórico, são nossas relações com a principal potência emergente, mais tarde hegemônica na região e no mundo, os Estados Unidos.

Pragmático, no sentido de que tal pressuposto parte "do reconhecimento da existência de um diferencial de poder entre os dois parceiros", que é preciso levar em conta para, no mínimo, não colidir e, se possível, fazer convergir com os objetivos nacionais. Teórico, no sentido de que servirá de principal ponto de apoio para

uma definição da posição no Brasil no mundo e de seus referenciais estratégicos regionais e mundiais.

Partindo de uma análise dos principais traços da estratégia americana do Barão do Rio Branco, Ricupero mostra como ela determina nossa política latino-americana até o imediato pós-Guerra, quando o imenso sucesso da aliança com os Estados Unidos provocou expectativas de tal ordem que as necessidades da Guerra Fria vieram decepcionar. Aponta, em seguida, como a centralidade cada vez maior da questão da segurança, para os Estados Unidos, vai estabelecer as bases para um diálogo de surdos com a América Latina, para a qual a questão central é cada vez mais claramente a do desenvolvimento. Para o Brasil, que encontrava na convergência entre segurança e desenvolvimento, a chave de seu relacionamento privilegiado com Washington, essa inesperada antinomia leva ao que Ricupero chama de "redefinição do paradigma", que conduz à fase da chamada Política Externa Independente.

Como essa convergência não iria mais ocorrer e como, por outro lado, com o esvaziamento progressivo das razões da Guerra Fria, tenderia a crescer a independência entre os interesses econômicos das superpotências e seus interesses políticos e de segurança, o Brasil jamais voltaria, à parte o interregno do início do regime militar de 1964, a experimentar a coincidência de interesses no Continente em que Rio Branco baseara seu paradigma. Com isso, os anos 70 e 80 iriam assistir a um reavivamento dos princípios e objetivos da Política Externa Independente, agora sob a égide do Pragmatismo Responsável, até que as novas realidades do pós-Guerra Fria proporcionassem o desafio para uma nova revisão, que irá definirse dramaticamente com o governo Collor. Mas com todo esse desenvolvimento posterior a 1964 estamos entrando na Terceira Parte da obra, que se inicia com o Volume II.

A parte propriamente temática deste volume inicia com "Os Militares e a Política Externa: Interesse e Ideologia", de Tullo Vigevani. Nesse capítulo o autor começa apontando a relativa ausência dos militares na definição de nossa política externa no entreguerras. Existiria, é verdade, uma preocupação central com a Bacia do Prata, o que se reflete numa evidente prioridade para com as questões de segurança militar no continente sul-americano.

Trata-se, entretanto, de um reflexo da política militar nas relações externas, e não de uma visão de nossos interesses internacionais dos quais derivariam requisitos militares. Mesmo com a aproximação do conflito mundial, e apesar do envolvimento bélico brasileiro na II Guerra, a visão militar permanece vinculada à necessidade de fortalecimento de nossas Forças Armadas, à qual o desenvolvimento industrial estaria intimamente associado. Mas as opções estratégicas são consideradas do ponto de vista da preservação de nosso potencial militar, e não este último encarado como instrumento a serviço de interesses estratégicos nacionais, merecedores de uma definição própria.

Assim, a progressiva associação militar com os Estados Unidos não decorreu de um alinhamento ideológico ou de uma concepção militar de estratégia internacional de nossas lideranças militares. A liderança política comandou uma opção que, do ponto de vista das Forças Armadas, melhor convergia para o objetivo do reaparelhamento e aperfeiçoamento da corporação. Esta, por sua vez, encarnava, aos seus próprios olhos, os interesses nacionais, e sua modernização contribuiria para fortalecer sua posição de centralidade junto à elite dirigente nacional.

Gerson Moura faz sua contribuição com dois trabalhos. O primeiro trabalho, "O Brasil na Segunda Guerra Mundial", discute a atuação do Brasil na Guerra, que é marcada, basicamente, por uma mudança do posicionamento neutro do governo brasileiro em favor de um engajamento à política norte-americana de combate à influência do Eixo no Continente Americano. Um marco importante desse período é a Conferência dos Chanceleres Americanos no Rio de Janeiro em 1942, onde se define o relacionamento do Brasil com os Estados Unidos e sua participação na Guerra. Embora o Brasil tenha concordado em romper relações com o Eixo, a aproximação com os Estados Unidos ainda seguia um padrão de desconfiança mútua.

A partir dessa manifestação de apoio aos Aliados, o Brasil esperava ocupar o espaço de "aliado especial" dos Estados Unidos com a perspectiva de ampliar seu papel político no Continente e no mundo. Por outro lado, o Governo norte-americano procurou dar apoio a essa expectativa de fortalecimento da posição brasileira no

âmbito regional, tendo como interesse fundamental assegurar o apoio do Brasil às suas ações políticas globais.

No segundo artigo, "A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a Guerra Fria", Gerson Mouro discute um tema mais específico do período pós-Guerra, que é a assinatura do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) em 1947. Esse Tratado, baseado no conceito de defesa continental, sinalizava uma política de segurança geral para o conjunto da América Latina, ou seja, significava, no plano militar, a lógica da política de boa vizinhança para os países do Continente.

Entretanto, ao contrário do que se esperava, a capacidade de barganha do Governo brasileiro com seu parceiro norte-americano rapidamente decresceu, pois a conjuntura que surgia com o fim da Guerra dava lugar a novos arranjos de poder e à definição de novos interesses estratégicos e prioridades políticas. Dessa forma, a política brasileira de alinhamento perdia seu significado, já que não mais conseguia conferir ao País uma posição única no relacionamento com os EUA.

O TIAR defendia que "um ataque armado de qualquer Estado contra um Estado americano será considerado como um ataque contra todos os estados americanos." Entretanto, essa 'defesa hemisférica' constituía, segundo Moura, uma forma de encobrir a discussão sobre a prevenção do único inimigo potencial dos Estados Unidos, que era a União Soviética.

"O Brasil perante os Estados Unidos e o Eixo: o processo de envolvimento na Segunda Guerra Mundial", de Ricardo Seitenfus, mostra como a política brasileira na II Guerra não resultou de definições ideológicas e estratégicas prévias, mas evoluiu ao sabor das relações internacionais da época e dos interesses pragmáticos do regime. Desse trabalho podemos depreender a existência de diferentes fases no pré-Guerra.

Uma primeira fase relativamente, indefinida, onde, "na ausência de programa de política exterior, o Governo Provisório volta-se para a diplomacia tradicional do Itamaraty." Trata-se de um período de indefinição que se estende de 30 a 37, em que o Brasil pensa conservar uma posição de observador diante da evolução dos conflitos

internacionais, e tenta adotar uma política comercial liberal, na busca de novos mercados para o café.

O autor descreve, no final desse período e no que se segue, o palco de intensa disputa diplomática em que o Brasil se transforma, assediado simultaneamente por agentes do Estado alemão e do regime fascista italiano e, por outro lado, sob permanente pressão das potências aliadas, sobretudo os Estados Unidos e o Império Britânico. Seria uma fase, por assim dizer, de neutralismo ativo, em que o Governo do Estado Novo e os militares tentam explorar a competição entre os blocos para, por um lado, diminuir os riscos decorrentes de uma provável eclosão da guerra e, por outro lado, tirar proveito para a modernização de nossas Forças Armadas.

O governo do General Dutra, abordado por Paulo Roberto de Almeida, em "A diplomacia do liberalismo econômico", foi caracterizado principalmente por um alinhamento político-ideológico com os Estados Unidos e o mundo ocidental em oposição ao socialismo, e por uma economia liberal em oposição ao nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas.

O trabalho de Monica Hirst, "A política externa do segundo governo Vargas", verifica as perspectivas das relações externas desse período, vinculadas ao desenvolvimento econômico brasileiro, a partir do qual o Governo defende a manutenção do alinhamento político e militar aos "princípios de solidariedade do mundo ocidental." A preocupação de Vargas nesse período era reverter a posição marginal do país e recuperar um poder de negociação, a partir da aproximação com os Estados Unidos. A partir desse relacionamento a oposição entre nacionalismo e alinhamento se intensifica, polarizando o debate nacional. No final do seu governo, antes do suicídio, o Governo, em meio à crescente instabilidade política interna, mostrava um esvaziamento do projeto de política externa, evidenciando o desgaste das suas relações internacionais.

"A política externa de JK", tratado por Paulo Vizentini, apóia-se na política externa do desenvolvimento associado. O governo Kubitschek destoa do caráter populista do governo anterior e procura conciliar o crescimento industrial com alinhamento automático aos Estados Unidos. A política externa desse governo constitui a última fase de um período voltado para a inserção predominantemente

hemisférica, onde se procurava afirmar a dimensão multilateral do país. Um dos pontos altos da política externa de JK foi a OPA (Operação Pan-Americana), lançada em 1958, que propunha um programa de desenvolvimento em nível hemisférico. A importância estratégica da OPA ocupa lugar privilegiado no discurso diplomático brasileiro, com a intenção de situar melhor o Brasil dentro da aliança com os Estados Unidos, visando essencialmente ao desenvolvimento industrial do país.

Na segunda metade do Governo JK, a política externa não se concentrava apenas na OPA, mas também na definição de um caráter multilateral para nossa diplomacia. O Autor destaca que JK procurava uma fórmula de conciliação entre elementos contraditórios: a definição de uma política externa ligada ao campo político-estratégico, de um lado, e elementos vinculados ao desenvolvimento econômico, de outro. É na articulação de um discurso que defendia temas como autonomia, desenvolvimento e multilateralismo que reside a contribuição inovadora da política externa de JK.

Em "A política externa do governo Jânio Quadros", Braz Araujo trata de analisar a política externa do Governo Jânio Quadros, mostrando que, neste caso, a personalidade do presidente vai influenciar de forma bastante significativa o direcionamento da política externa, sendo que seu objetivo fundamental era aumentar o dinamismo econômico do país. Por essa razão, Jânio adota a Política Externa Independente com a intenção de elaborar uma política que não estivesse vinculada às definições das grandes potências, e buscava concretizar os interesses internacionais brasileiros.

O trabalho de Rodrigo Amado sobre "A política externa de João Goulart" tem como eixo a análise da Política Externa Independente (PEI), que caracterizou os governos dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart. Para seu principal formulador, o Ministro das Relações Exteriores San Tiago Dantas, a independência externa era condição para o desenvolvimento. Assinala a aproximação do Brasil, no período de 1961 a 1964, dos países socialistas, tendo reatado relações diplomáticas com a União Soviética e aberto negociações com a República Popular da China. O Autor ressalta duas características básicas da PEI: a ênfase nos princípios de não-

intervenção e autodeterminação dos povos, e a opção pelo anticolonialismo.

Apesar de a bipolaridade da Guerra Fria acentuar o conflito Leste-Oeste, o Brasil dava importância também ao conflito Norte-Sul, pedindo assistência para o seu desenvolvimento econômico sempre que possível aos países mais ricos. No contexto do final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil reivindicava um "Plano Marshall" para a América Latina. Os Estados Unidos, por sua vez, sustentavam que uma Europa forte beneficiaria a América Latina, dando margem a frustrações e ressentimentos.

Tanto a política externa independente quanto o pragmatismo responsável tratados por Gelson Fonseca Jr. ("Notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável") foram momentos de ruptura na política externa brasileira. A principal característica dessas duas fases foi a preocupação com uma maior diversidade no âmbito de nossas relações internacionais, advindas de maior complexidade de nossos interesses. A necessidade de buscar o desenvolvimento segundo os interesses nacionais fez com que o alinhamento prévio com os Estados Unidos fosse contextualizado, podendo ser abandonado ou convertido em seu contrário. De fato, a bipolaridade presente na Guerra Fria representava um limite para a política externa brasileira, considerada a forte dependência em relação aos Estados Unidos.

Para Luiz Augusto Souto Maior, a gestão do presidente Ernesto Geisel (1974-79), discutida em "O pragmatismo responsável", representou um ponto de inflexão na política externa dos militares, que até então haviam se alinhado claramente com os Estados Unidos. De início, o presidente definiu que a diplomacia brasileira deveria priorizar "nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança, de aquém e além-mar." Para tanto, os interesses nacionais deveriam sobrepor-se ao alinhamento ideológico.[2]

Isto teria levado à maior ênfase nas relações com outros países em desenvolvimento, especialmente na África e na América Latina, contexto em que o Brasil se tornou o primeiro país a reconhecer o MPLA como governo legítimo de Angola e a FRELIMO em Moçambique.

O esforço estratégico do interesse nacional de desenvolvimento de tecnologia autônomo levou à busca de alternativas na cooperação com países desenvolvidos, como atestam os Acordos celebrados com a Alemanha Federal.

O último ensaio deste primeiro volume analisa a política externa de José Sarney. Em seu trabalho, Luiz Felipe Seixas Corrêa dá ênfase ao contexto da transição em que decorreu o Governo Sarney. Nesse contexto, Sarney teria usado de toda sua experiência como homem público para conduzir a política externa com um misto de continuidade e inovação. Entre as realizações diplomáticas mais importantes, cita o avanço no campo dos direitos humanos, a iniciativa para tratar da questão ambiental, a prática da "diplomacia presidencial", especialmente na América Latina, o reatamento de relações com Cuba, a aproximação com a China, a União Soviética e com países desenvolvidos como a Alemanha e o Japão. O autor também assinala a continuidade dos seus projetos no governo seguinte.

Esta breve apresentação do primeiro conjunto de trabalhos mostra a abrangência da obra ao analisar de forma bastante completa os principais governos e os acontecimentos de maior relevância que direcionaram a política externa brasileira durante o período de 1930 a 1990. É um panorama histórico dos fatores que mais contribuíram para a definição dos nossos interesses e objetivos de política externa tais como se manifestam até os tempos atuais.

Introdução Geral

Hélio Jaguaribe

Evolução da Política Externa

Política Externa

A política externa de um país é condicionada, em função da imagem que se faça de si mesmo e do mundo e dos recursos de que efetivamente disponha, pelos objetivos internacionais que se fixe e por sua capacidade de atingi-los.

No curso dos últimos sessenta anos, o Brasil experimentou grandes modificações no que diz respeito a sua auto-imagem, a sua visão de mundo, aos recursos de que efetivamente dispunha e, nesse contexto, aos objetivos internacionais que buscou atingir e logrou alcançar.

O Brasil da República Velha se considerava um país ocidental, cujo atraso, comparativamente às modernas sociedades da época, decorria de sua condição de país jovem. Sua autovisão, no contexto internacional, variou, nesse período; de um apreciável sentido de vulnerabilidade, que correspondeu à gestão de Rio Branco, até a Primeira Guerra Mundial, ao de uma satisfatória segurança, no final da República Velha.

A década de 30 marca um primeiro momento de desconformidade com seu próprio *status quo* e leva o país, através das vicissitudes do Governo Provisório e do Estado Novo, a um intento de acelerar seu progresso interno e se assegurar uma posição de equilíbrio, no quadro internacional, entre as conflitantes tendências e forças que conduziriam à segunda Guerra Mundial. Somente depois desta o Brasil se deu conta da sua condição de país

subdesenvolvido e, concomitantemente de país latino-americano, inserido no contexto do Terceiro Mundo.

Em princípios da década de 60, com os governos Jânio Quadros e Goulart e as gestões de Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araujo Castro, o país logrou, pela primeira vez, formular e implementar uma política externa não condicionada por premissas ideológicas e deliberadamente orientada para optimização dos interesses nacionais, no contexto internacional.

Tal política, entretanto, embora consistentemente executada, a partir de San Tiago Dantas, ainda suscitou, internamente, fortes resistências ideológicas, que levaram a um novo realinhamento com os Estados Unidos, no governo Castelo Branco. Somente com o governo Geisel, e a partir dele, se obteve no país um satisfatório consenso interno para, sob a inicial designação de pragmatismo responsável dada pelo chanceler Azeredo da Silveira, se empenhar, coerentemente, numa política externa encaminhada para maximizar os interesses nacionais, dentro de uma realística avaliação de seus próprios recursos e de pautas de conduta internacionalmente legítimas.

Rio Branco

A longa gestão do barão de Rio Branco à frente do Ministério de Relações Exteriores (1902-12) marcou, profundamente, os rumos da diplomacia brasileira, não apenas pela consistência e competência com que executou sua política externa mas, sobretudo, pela adequação da mesma naquela época, às necessidades do país. Fixou-as assim um paradigma que persistiria, como usualmente ocorre em tais casos, além de seu período de validade.

No fundamental, Rio Branco compreendeu que o principal problema que o Brasil herdará, de sua história precedente, era o de lograr uma incontrolável definição de suas fronteiras, nas áreas sujeitas a contestações, notadamente no delicado caso do Acre. Para esse feito, convinha ao país optar, pacificamente, pela solução do arbitramento internacional, em que as partes interessadas se submetessem ao veredito inapelável de uma alta autoridade, de sua comum escolha.

Teve Rio Branco, por outro lado, uma lúcida visão do contexto internacional de sua época. Compreendeu que os Estados Unidos estavam emergindo como uma grande potência e que para eles se descolaria o centro de gravidade do poder mundial, ante uma Europa neutralizada por crescentes rivalidades internas, que culminaram na primeira Guerra Mundial. Rio Branco também compreendeu que a relativa supremacia brasileira na América do Sul, evidenciada na Guerra do Paraguai, não subsistia mais, depois do extraordinário progresso alcançado pela Argentina, a partir da década de 1880. A posição brasileira no continente, ao contrário, se havia tornado bastante vulnerável, ante a possibilidade, não remota, de que se viesse a constituir, sob a liderança da Argentina, um bloco hispano-americano hostil ao Brasil.

Para assegurar condições internacionais favoráveis ao país, na política de arbitramento das controvérsias de fronteira e de equilíbrio de poder, no continente sul-americano, Rio Branco, entre outras medidas (como o reequipamento naval), empreendeu uma política de forte estreitamento das relações do Brasil com os Estados Unidos, sob a égide do panamericanismo, assim como de íntima articulação com o Chile.

A política externa de Rio Branco alcançou o mais completo êxito, permitindo uma inquestionável definição das fronteiras brasileiras, nos termos propostos pelo barão e conduzindo a uma aliança Brasil-Estados Unidos, com apoio chileno, que eliminou os riscos de uma possível frente antibrasileira na América do Sul.

A Velha República manteve, até seu colapso em 1930, a política externa de Rio Branco. Já tendo sido alcançados, entretanto, os objetivos do barão, a política externa brasileira adquiriu um caráter ritualístico e um sentido predominantemente ornamental. Tratava-se mais bem de mostrar ao mundo que o Brasil – tal como se via a si mesmo – era um civilizado país ocidental, antes do que perseguir objetivos apropriados para acelerar seu desenvolvimento.

Os anos 30

Os anos 30, levando à sua culminação tendências que se vinham avolumando desde a década precedente, introduziram modificações sociopolíticas no Brasil. A sociedade de notáveis, que

provinha da Colônia e a democracia de notáveis, que se foi configurando a partir do segundo reinado, deram lugar a uma emergente sociedade de classe média, a partir da revolução de 1930 que, passando por muitas vicissitudes, tem um primeiro surto democrático com a Constituição de 1934 e se consolidará como uma democracia de classe média com a Constituição de 1946.

Esse período, depois da extraordinária atividade de Mauá, na segunda metade do século XIX, assiste a um novo surto de industrialização, embora restrito à substituição de importações. Surge, concomitantemente, novos projetos de organização da sociedade e do Estado, num amplo espectro que vai da esquerda, com o Partido Comunista Brasileiro, constituído em 1922, à direita, com o Integralismo, passando por um centro liberal. Nesse período, se desenvolvem, igualmente, um forte sentido nacionalista.

A política externa da década de 30, ademais de refletir essas tendências, se torna mais envolvida nos assuntos latino-americanos, conduzindo a esforços de mediação do Brasil no conflito Perúvio-Colombiano (acordo de Letícia) e na Guerra do Chaco (Paraguai x Bolívia). Embora mantendo um relacionamento preferencial com os Estados Unidos, o Brasil substitui o alinhamento automático por uma política mais pragmática, levando em conta seus interesses junto à Alemanha, que conduzirão ao acordo dos marcos de compensação.

As tensões entre a esquerda, agrupada em torno da Aliança Nacional Libertadora e a direita, representada pelo Integralismo e posições afins, exacerbadas pela intentona comunista de 1935, geram condições sociopolíticas que permitem a Vargas, próximo à expiração do mandato que lhe conferira a Constituição de 1934, desfechar o golpe de 15 de novembro de 1937, instituindo o Estado Novo. Com a habilidade de que já dera tantas provas, Vargas se apóia nos integralistas para o golpe e, em seguida, maximizando os proventos do frustrado assalto integralista ao palácio Guanabara, de 1938, põe o Integralismo fora da lei e exerce uma ditadura burocrática e relativamente benigna, que se prolongará até 1945.

Estado Novo

A política externa do Estado Novo é, inicialmente, marcada por deliberada ambigüidade. O regime de Vargas, embora muito distante do nazi-facismo, tanto por sua relativa benignidade quanto por seu caráter deliberadamente antimobilizacional, era claramente um regime de direita, próximo ao estadismo burocrático de Salazar.

Vargas nem desejava se identificar com o Eixo, tanto por razões internas quanto por sua política de preservação de boas relações com os Estados Unidos, nem pretendia se definir como inimigo daquele. A derrota da França, com a ocupação de grande parte de seu território, parece indicar uma tendência à vitória da Alemanha. Pronunciamentos de Vargas em 1941 abrem espaço para um possível futuro ajustamento do Brasil ao Eixo.

Na medida, entretanto, em que a resistência soviética logra deter o avanço germânico e em que a intervenção americana desequilibra as relações de força a favor dos Aliados, Vargas compreende que o Eixo perderá a guerra e passa a apoiar a coligação democrática. Na reunião de consulta de 1942, no Rio, formula-se a ruptura do Brasil com o Eixo. A atuação antieixo do Brasil culmina com a declaração de guerra (30-8-42) e o envio de uma força expedicionária de 25 mil homens à Itália, onde terá denodado desempenho. Nessa linha de aliança com os Estados Unidos o Brasil firma, em 1947, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

O Pós-Guerra

A política externa, na seqüência da ativa participação da FEB nos combates da Itália, será marcada pela expectativa do Brasil de receber um tratamento especial por parte dos Estados Unidos. Considerava-se que, além de significativo esforço militar, o país havia mantido suas exportações para os Aliados a preços estáveis, perdendo valiosas oportunidades alternativas. Em retribuição a esse esforço bélico-comercial, o Brasil se julgava intitulado a receber dos Estados Unidos uma importante assistência econômico-tecnológica, sob a forma de empréstimos a longo prazo e de transferência de *know-how* industrial.

Na verdade, em aditamento aos entendimentos de Vargas com Roosevelt, que permitiram a construção da usina siderúrgica de Volta Redonda (1941) a única facilidade mais significativa, obtida

durante o governo Truman, em 1950, foi a constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, para avaliar projetos infra-estruturais e de indústrias de base. Ficou estabelecido que o Eximbank financiaria, a longo prazo e juros moderados, os projetos aprovados pela Comissão até, em princípio, um total de US$ 500 milhões. Para operar como agência de contrapartida o Brasil criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

O governo Eisenhower, entretanto, sucedendo-se ao de Truman, denegou caráter mandatário ao acordo que conduzirá à Comissão Mista, não se ultimando, assim, ainda no curso do segundo governo Vargas, o programa que havia sido traçado.

O Nacional-Desenvolvimento

Os anos 50, como os anos 30, foram de extrema importância para o Brasil. Enquanto a terceira década do século se caracterizou por seu impulso revolucionário e radicalizante, a década de 50 foi marcada por um reformismo democrático ilustrado. A despeito dos profundos equívocos e retrocessos que se relacionam com o golpe de 24 de agosto de 1954 e do decorrente ambíguo intervalo do governo Café Filho, tanto o segundo governo Vargas, de 1951 a 1954, como o governo Kubitschek, de 1956 a 1961, se assinalam por um deliberado esforço, cada vez mais consistente e bem projetado, de promoção do desenvolvimento nacional, no âmbito de uma democracia com preocupações sociais.

A filosofia predominante, contra o liberalismo conservador da UDN e o golpismo lacerdista, é a de um nacional-desenvolvimento democrático, que será teoricamente formulado pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), incorporando o pensamento da CEPAL. Vargas dispõe, para dar execução a seu projeto nacional-desenvolvimentista, da assessoria econômica que instala na presidência da República, sob a direção de Rômulo Almeida, membro do ISEB. Terá, adicionalmente, o apoio da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, sob a direção de Ary Torres, coadjuvado por Roberto Campos e Lucas Lopes. Kubitschek, apoiado pelo ISEB, contará com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico para financiar seu Programa de Metas, coordenado por Lucas Lopes.

A política externa do Brasil, nesse período, visa obter do exterior, notadamente dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, os recursos financeiros e técnicos requeridos para a execução de seu projeto nacional-desenvolvimentista. Persiste, até o governo Kubitschek, a expectativa de que o país receberia o desejado apoio, visto, durante o segundo governo Vargas, como eqüitativa contrapartida do esforço brasileiro de guerra. Vargas não ignora a medida em que a orientação nacionalista de seu governo, tendo a Petrobras como expressão emblemática, suscita as maiores resistências nos Estados Unidos e mais moderadas objeções na Europa. Entende, todavia, que a contribuição do país à guerra contra o Eixo o qualifica para um tratamento especial e que as oportunidades decorrentes da ampliação da economia brasileira reforçariam, por sua própria atratividade, a propensão para a canalização de maciços recursos para o Brasil.

Como já foi precedentemente mencionado, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos pareceu, inicialmente, dar razoável atendimento a essas expectativas. Sua descontinuação pelo governo Eisenhower, entretanto, pôs um termo a tais esperanças.

O golpe de agosto, visto com simpatia pelos Estados Unidos, não logrou modificar, na prática, a atitude de desinteresse do governo americano por qualquer iniciativa pública favorável ao Brasil. Acrescente-se que o curto governo Café Filho, destituído, internamente, de legitimidade e totalmente envolvido pela problemática política doméstica, não procurou efetivamente tirar partido do discreto apoio de que pôde dispor nos Estados Unidos.

O governo Kubitschek reviveu as demandas brasileiras de apoio externo. Já então, no entanto, se desfizera completamente a ilusão de que o esforço brasileiro de guerra pudesse favorecer a obtenção de grandes empréstimos públicos americanos. A política externa brasileira se orientou, assim, para uma nova estratégia, consistente em mobilizar a solidariedade latino-americana para reivindicar, para o continente, o equivalente ao que o Plano Marshall fora para a Europa. Passou-se da demanda unilateral para a multilateral e da idéia de compensação eqüitativa para uma formulação política, tendo como pressuposto a necessidade de fortalecer o continente contra os riscos do comunismo, mediante um grande programa de

desenvolvimento. A operação Pan-Americana (OPA), partindo de idéias formuladas por Augusto Frederico Schmidt, amigo pessoal de Kubitschek, que reuniu à condição de eminente poeta e intelectual a de influente participação na vida empresarial e política do país, deu formulação diplomática a tais expectativas.

Os Estados Unidos não permaneceram indiferentes à OPA, prestando-lhe, entretanto, um apoio mais retórico do que efetivo. Assim sendo, a criação pelo governo Kennedy do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi uma resposta positiva às propostas da OPA, embora submetendo os recursos canalizáveis para a região a um regime de estrita aceitabilidade bancária, que não fora imposto ao Plano Marshall e limitando tais recursos à relativamente modesta capacidade de financiamento do BID.

Confrontando com a nítida insuficiência de recursos públicos americanos para atender às necessidades do Programa de Metas, Kubitschek imprimiu um sentido mais nacionalista e estatista a sua política econômica (ruptura com o FMI em 1959) e orientou a atuação internacional do Brasil no sentido de respaldar a obtenção, na Europa, de "suppliers's credits" para as inversões do Programa.

O êxito desses esforços permitiu o atendimento de praticamente todas as metas, – de onde o justificado "slogan" kubitschekeano de "cinqüenta anos em cinco" – convertendo o Brasil, de uma economia agrária, em uma economia industrial de significativa (10a do mundo) importância internacional, deixou, por outro lado, graves dificuldades financeiras para o sucessor. Jânio Quadros, legando-lhe imensas contas externas a pagar a relativamente curto prazo e uma crescente inflação, que ainda se situava, entretanto, na faixa dos 20% ao ano.

A reorientação multilateral da política externa brasileira, sob Kubitschek, conduziu a uma maior aproximação com os países da América Latina, que se consubstancia no Tratado de Montevidéu, de 1960, criando a ALALC. A Rômulo Almeida, o competente e idôneo chefe da assessoria econômica do segundo governo Vargas, foi confiada a Secretaria do novo organismo.

Política Externa Independente

As frustrações colhidas da presumida relação especial com os Estados Unidos, entendida pelo Brasil, como decorrência de seu esforço de guerra, levaram o país, economicamente, a ter de apelar para "suppliers credits" europeus de médio prazo e por isso de difícil amortização, para o financiamento de seu esforço de industrialização. E levaram, política e diplomaticamente, à constatação da inoperância de um mais estreito relacionamento com os Estados Unidos, num quadro internacional em que a Europa se recuperará dos desgastes da guerra, o Japão surgia como emergente potência econômica, a União Soviética atingia paridade estratégica com os Estados Unidos, gerando, assim, condições favoráveis para o não-alinhamento dos países do acordo de Bandung.

O governo Jânio Quadros inicia, com Afonso Arinos na Chancelaria, uma política externa independente, orientada para a otimização internacional dos interesses brasileiros. O curto período de oito meses do governo Quadros, interrompido por sua renúncia em 25 de agosto de 1961, não permite uma avaliação dos resultados que sua política poderia ter alcançado. Circunstâncias da época e razões ligadas ao temperamento de Jânio Quadros levaram sua política externa a ter uma aparência algo errática e marcada por gratuitas agressões aos Estados Unidos, como no caso da condecoração de Che Guevara. De qualquer forma, a política externa do governo Quadros se diferencia, nitidamente, da precedente, invertendo as posições brasileiras na questão do colonialismo, nos acordos comerciais com o Leste, na restauração das relações diplomáticas com a URSS, e nas negociações para a prorrogação da dívida externa herdada do Programa de Metas.

A nova política externa independente encontrará sua competente formulação e eficaz implementação com San Tiago Dantas, que dirigirá o Ministério das Relações Exteriores durante quase todo o período parlamentar do governo Goulart, dispondo da maior amplitude decisional que lhe proporcionava o regime de gabinete. A política externa de San Tiago, exercida com grande sentido de sobriedade e de consciência de seus limites de viabilidade, visava a aumentar, significativamente, a capacidade negocial do país, situando-o como confiável defensor dos interesses da América Latina, em particular e do Terceiro Mundo, em geral, com o decorrente

apoio dos correspondentes países e como um idôneo representante dos valores e da cultura ocidentais, tornando-se um interlocutor válido junto aos países do Primeiro Mundo, combinando essas posições com uma política de cooperativa abertura para o bloco soviético, sem o implícito anti-americanismo dos países não-alinhados. Esse sofisticado projeto de política externa pôde ser extremamente bem conhecido e executado graças à excepcional capacidade de San Tiago, que injetou um novo alento na diplomacia brasileira e motivou um corpo de funcionários apresentando alto nível de competência a colocarem – com a exceção de alguns poucos ideólogos de extrema direita – seus melhores esforços a serviço da nova política externa.

Dentro dessa linha, San Tiago Dantas busca, concomitantemente, normalizar as relações do Brasil com a União Soviética, preparar o reconhecimento da China, estreitar as relações com a América Latina, em geral e a Argentina, em particular – logrando, com Frondizi, o grande entendimento de Uruguaiana – armar condições favoráveis para a Primeira Conferência de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas e negociar, com os Estados Unidos, condições mais favoráveis para a dívida brasileira, juntamente com atendimentos encaminhados à superação da atitude anti-Goulart autoridades americanas.

O êxito de San Tiago, em todos esses cometimentos, foi muito considerável. O chanceler adquiriu, rapidamente, uma imagem extremamente positiva e brilhante no cenário internacional, elevando, correspondentemente, a imagem do Brasil. A lamentável decisão de Goulart de não reconfirmá-lo no Ministério das Relações Exteriores para propor, falsamente, sua candidatura à função de Primeiro Ministro, interrompeu o labor diplomático de San Tiago. Nomeado, finalmente, ministro da Fazenda, na fase presidencialista do governo, San Tiago ainda pôde dar uma contribuição relevante às negociações financeiras com os Estados Unidos, que acabaram prejudicadas, entretanto, a partir de 1963, pela esquerdização retórica do governo Goulart, levando San Tiago a se exonerar.

A política externa independente, consolidada por San Tiago, teve, entretanto, competente continuidade durante a gestão de Araujo Castro. Nas condições de declinante credibilidade

doméstica e internacional do Governo Goulart, o novo chanceler procurou defender os interesses brasileiros nos foros multilaterais. Foi marcante sua atuação da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1963, a despeito da imagem negativa que passava a cercar o Brasil.

O Retrocesso de 64

O final do governo Goulart, marcado por uma crescente e agressiva retórica de esquerda, na competição pelo favor popular em que se deixou envolver com seu cunhado Brizola, conduziu a sua previsível desestabilização. O golpe de 1964 marcou, assim, o retorno ao poder, pela via militar, das forças conservadoras que já haviam, intentado, com o golpe de 1954 contra o segundo governo Vargas, modificar os rumos da política brasileira. Dessa vez, entretanto, a chefia político-militar estava entregue a um homem ilustrado e moderado, o general Castelo Branco, que cedo se distanciou do lacerdismo, enquanto a direção tecnocrática foi confiada a um competente economista, o embaixador Roberto Campos, coadjuvado pelo professor Octávio Bulhões.

Não cabe a este breve estudo da política externa brasileira proceder a uma avaliação do governo Castelo Branco e ao balanço de seus acertos e erros. Assinala-se, apenas, que esse governo, sob a inspiração de Roberto Campos, se empenhou, internamente, num constante esforço de implantação de uma aberta economia de mercado, a partir de um sério combate à inflação e de um intento de imprimir maior funcionalidade à máquina do Estado. Externamente, por inspiração do próprio Castelo Branco, seu governo adotou, convictamente, uma visão maniqueísta do mundo, em que as forças democráticas do “mundo livre”, sob a liderança dos Estados Unidos, se opunham às forças totalitárias do bloco soviético. Nesse entendimento do contexto internacional como um conflito entre o bem e o mal, a política externa do governo Castelo Branco, marcando sua maior área de equívoco, alinhou dogmaticamente o Brasil no campo americano. “O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”, frase-lema do chanceler Juracy Magalhães, que exprime perfeitamente a visão internacional daquele governo.

A não diferenciação entre valores ético-políticos e interesse nacional constitui um dos piores equívocos em que possa incidir uma política externa. Esse equívoco afetou gravemente a política externa do governo Castelo Branco e persistiu, de forma crescentemente atenuada, até a profunda revisão introduzida pelo governo Geisel. Durante o período das "fronteiras ideológicas" o Brasil se viu comprometido com a curatela americana sobre a América Latina, com o colonialismo na África, notadamente de Portugal, com a política da África do Sul, com um sistemático antagonismo, inclusive no campo comercial, aos países do bloco soviético. Grande parte das conquistas logradas, no sistema internacional, pela precedente política externa independente, foram postas a perder. O Brasil alienou o apoio de que dispunha na América Latina e no Terceiro Mundo, ademais de nos setores ilustrados do Ocidente, sem qualquer benefício de contrapartida, porque a política externa brasileira se converteu numa gratuita defesa de princípios e não na satisfação dos legítimos interesses nacionais.

Pragmatismo Responsável

O governo Geisel (1974-79), herdando do precedente governo Médici um crescimento extremamente acelerado da economia nacional, se deparou, ao se iniciar, com a crise do petróleo, provocada pela OPEP. A crise foi erroneamente interpretada como temporária e Geisel, que aspirava conduzir o país à final superação de seu subdesenvolvimento econômico, põe em vigor o plano de desenvolvimento elaborado por seu ministro de Planejamento, Reis Velloso, orientado para imensas inversões infra-estruturais e para uma avançada integração industrial.

Escapa, novamente, ao escopo deste breve estudo, uma avaliação geral do governo Geisel. Mencione-se, apenas, que procurou, por um lado, compatibilizar o autoritarismo militar com a restauração de um Estado de Direito, suprimindo a prática da tortura e das arbitrariedades da comunidade de informações. Por outro lado, buscou superar as contingências decorrentes da crise do petróleo através de uma política de captura dos abundantes recursos externos gerados pelos petrodólares, assim mantendo a implantação de um grande programa de desenvolvimento econômico,

mas gerando, por outro lado, a pesada dívida externa que sufocaria o país.

No plano internacional, afastou-se completamente dos remanescentes da política de fronteiras ideológicas e adotou, com o chanceler Azeredo da Silveira, uma política de "pragmatismo responsável", visando à optimização internacional dos interesses brasileiros. Essa política conduziu à denúncia do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, provocando sensível afastamento entre os dois países e possibilitou, em contrapartida, um grande acordo nuclear com a Alemanha. Graves erros na avaliação das futuras condições da demanda de energia elétrica e das possibilidades de sua oferta hidroelétrica conduziram, entretanto, a uma enorme superestimação das instalações nucleares acordadas com a Alemanha, o que, no curso do tempo, ademais de outros problemas, prejudicou fatalmente aquele programa.

A condução, pelo chanceler Azeredo da Silveira, da política de pragmatismo responsável se ressentiu, lamentavelmente, de graves erros relativamente à questão da utilização das águas do Paraná, gerando, com o projeto de Itaipu, um conflito de crescentes proporções com a Argentina. As relações do Brasil com a Argentina, que haviam atingido excelente nível com os entendimentos de Uruguaiana, entre Goulart e Frondizi, foram subseqüentemente prejudicadas pelos preconceitos que caracterizaram, nos dois países, seus regimes militares. O Presidente Geisel supunha que a designação de Silveira, ex-embaixador brasileiro em Buenos Aires, para a direção do Ministério das Relações Exteriores, iria conduzir à restauração dos bons entendimentos com aquele país. Ocorreu o oposto, o que introduziu um forte aspecto negativo na política externa daquele chanceler, que tão bem a dirigiu em outras áreas e setores.

Mencione-se, nesse sentido, na medida em que, nas relações com África, no pronto reconhecimento da independência de Angola, no reatamento com a China, no reativamento do comércio com o Leste Europeu, na habilidosa administração de relações menos fluidas com os Estados Unidos, num melhor entrosamento com a Europa Ocidental e com os países da bacia Amazônica, bem como

em sua afinação nos foros multilaterais, a gestão de Silveira foi extremamente apropriada.

A expressão "pragmatismo responsável" tendo se tornado algo como uma *trade mark* de Azeredo da Silveira, deixou de ser empregada por seus sucessores, a partir de Saraiva Guerreiro. Na verdade, entretanto, com exceção da fase inicial do governo Collor, a política externa brasileira, dos governos Figueiredo, Sarney, segunda fase do Collor e Itamar, se pautou pelas mesmas diretrizes.

A partir de Figueiredo e do chanceler Saraiva Guerreiro, a política externa brasileira passa a dar crescente importância ao relacionamento com a Argentina, com os países do Cone Sul, com os da Bacia Amazônica e, de um modo geral, com a América Latina. O acordo Tripartite de 1979 põe definitivo termo à controvérsia de Itaipu. O Brasil apóia a Argentina no conflito das Malvinas, reafirmando a soberania argentina sobre o arquipélago, embora discordando do exercício da força como meio de afirmação dessa soberania.

O governo estreita, ainda mais, as relações com a Argentina, firmando o Tratado de Integração e Cooperação, de 1989. Forma-se o Grupo de apoio a Contadora, com a Argentina, o Brasil, o Paraguai, dando decisiva contribuição para a solução pacífica do problema sandinista na Nicarágua. Desse grupo derivará o Grupo do Rio, incluindo também Colômbia, México, Panamá e Venezuela, que se torna um importante instrumento de coordenação de políticas na América Latina.

A instituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), pelo Tratado de Assunção, de 1991, incorporando o Paraguai ao sistema de cooperação já articulado entre os três outros membros do grupo, cria um importante mercado regional, que se constituirá, embora em termos extremamente assimétricos, relativamente ao NAFTA, como um outro pólo de aglutinação econômica nas Américas.

O governo Collor, na sua fase inicial, se afasta desse paradigma de política externa, que vinha sendo mantido desde Geisel, enfatizando a vontade de se alinhar com posições e valores ocidentais. Collor aspirava converter o Brasil em um país do Primeiro Mundo, julgando, inicialmente, que poderia se aproximar desse objetivo ainda no curso de seu mandato. Ao mesmo tempo, preserva a

política de estreitamento com a Argentina, o Cone Sul e os países latino-americanos, em geral. Com a formação de um novo ministério, em 1992, o professor Celso Lafer passa à direção das Relações Exteriores e retorna a uma política de não-alinhamento automático, dentro das tradições de San Tiago e Araujo Castro. Por outro lado, afastando-se das atitudes precedentemente adotadas pelo governo Sarney, o governo Collor, na gestão do chanceler Lafer, situa o Brasil numa posição de radical e eqüitativa defesa do meio ambiente e promove, com o maior êxito, a reunião Rio-92, que se constitui no marco de uma nova política ambiental de escopo global.

Com o *impeachment* do presidente Collor, em fins de 1992 e a instauração do vice-presidente Itamar Franco na chefia do governo, seu primeiro chanceler, o senador Fernando Henrique Cardoso e seu sucessor no posto, o embaixador Celso Amorim, mantêm, não obstante importantes diferenças na orientação do novo governo, a política externa reintroduzida pelo chanceler Lafer. Trata-se, como já foi mencionado, de um ajustamento às condições de década de 90 e com mais estreita articulação do Brasil com os países do Cone Sul, das diretrizes traçadas por San Tiago Dantas para uma política externa independente. Diversamente, entretanto, do ocorrido no tempo de San Tiago, o amadurecimento dos setores modernos do país conduz, a partir de Geisel, a um amplo consenso básico em torno de uma política externa pragmaticamente orientada para a optimização internacional dos interesses nacionais.

Esse novo paradigma da política externa brasileira tem produzido resultados extremamente positivos, mas vêm tendo alcance, senão freqüentemente seu próprio espaço de manobra, significativamente prejudicado pelas dificuldades financeiras do país. Por um lado, teve imenso peso negativo, em todo o curso da década de 80, a dívida externa herdada do governo Geisel. Por outro lado, em boa parte por derivação da dívida, a capacidade de ação do Estado brasileiro veio sendo crescentemente cortada pela superinflação com que o país vem se debatendo, desde a década de 80. Acrescente-se que a Constituição de 1988, reagindo contra as características autoritárias e centralizadoras do regime militar, foi

levada a sérios exageros de sinal contrário, afetando, perigosamente, a governabilidade do país.

A questão da dívida encontrou, finalmente, uma solução razoável com as negociações ultimadas pelo ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, em 1993. Esse mesmo ano, entretanto, se encerra sem que se haja logrado a aprovação de seu plano de estabilização econômica.

O êxito de qualquer política externa depende, ademais de sua apropriada formulação e implementação, das condições internas do país, da qual decorre a sustentação de sua posição exterior. Alguns chanceleres brasileiros, como San Tiago Dantas, no governo Goulart; Saraiva Guerreiro, no governo Figueiredo; Celso Lafer, no governo Collor; ou Fernando Henrique Cardoso, no governo Itamar, lograram executar, de forma bastante exitosa, uma política externa conveniente para o país, a despeito da debilidade dos respectivos governos e de graves dificuldades internas. Essa capacidade, entretanto, tem limites óbvios. É indiscutível, assim, que a política externa brasileira, ainda que bem concebida e gerida, ao se encerrar o exercício de 1993, terá suas possibilidades de êxito, nos anos a seguir, depende da medida em que o país logre superar a grave crise de governabilidade com que se vem debatendo. Sinal dos letais efeitos que as debilidades internas transmitem para a política externa foi a advertência do ministro Cavallo, ao se encerrar o exercício de 1993, de que a Argentina se deslocaria de Mercosul para NAFTA se o Brasil não lograsse atingir os objetivos visados pelo plano de estabilização.

O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular

Rubens Ricupero

Modifiquei o título do trabalho que me havia sido encomendado (O Brasil e a América Latina desde 1930) por não acreditar que se possa escrever a história das relações do Brasil com a América Latina abstraindo o papel muitas vezes determinantes dos Estados Unidos. Retomo, assim, uma idéia que desenvolvi em dois textos anteriores.[3] No segundo desses estudos (A Diplomacia do Desenvolvimento) procurei mostrar que a história das relações externas do Brasil deveria ser constantemente articulada ao longo de dois eixos explicativos: o da assimetria e o da simetria. O eixo assimétrico afeta o relacionamento com os países de que nos separa um diferencial significativo de poder. É o domínio das relações desiguais com as grandes potências, Grã- Bretanha (século XIX) e EUA (século XX). O eixo simétrico baliza os vínculos com o Estados – América Latina e países do Terceiro Mundo em geral – que se situam em categoria de poder comparável à nossa.

A relação triangular Brasil-América Latina-EUA forneceria, portanto, o objeto ideal de estudo para ilustrar a maneira pela qual interagem os dois eixos. O que melhor caracteriza, do ponto de vista das relações internacionais, a singularidade do Brasil e dos demais países latino-americanos, é estarmos, nós e eles, situados na área de influência direta de um dos países predominantes do sistema mundial de poder deste século. Crescemos e tentamos nos afirmar à sombra cada vez mais densa de um ator que, dentro do período em exame, passou do *status* de uma grande potência entre seis ou sete (nos anos 30) ao de uma das duas superpotências (no período bipolar da Guerra Fria), para finalmente atingir a posição solitária e possivelmente passageira de única superpotência militar nesta

fase de transição para um esquema ainda indefinido de distribuição do poder.

A presença hegemônica dos Estados Unidos foi sempre, em todas essas décadas, um fator constante a explicar certas características da região como, por exemplo, a de ser ela o continente de menor incidência de guerras entre Estados nos últimos cem anos. Essa mesma presença e o recente crepúsculo da segunda superpotência estão igualmente na raiz da liquidação, um a um, por pacificação ou intervenção, dos focos que, ainda há cinco anos, perturbavam, parafraseando Juvenal, a "imensa majestade da *Pax Americana*": Granada, Jamaica de Michael Manley, Panamá, Suriname de Bouterse, Nicarágua sandinista, El Salvador. Resta apenas a provocadora Cuba fidelista, resíduo não-liquidado da Guerra Fria, único desafio à hegemonia dos EUA que dura há mais de uma geração.

Proponho-me a estudar essa relação triangular constrangido por limitações que não posso infelizmente alterar. Sem condições de consultar fontes originais ou tempo para levantamentos exaustivos, país por país, só me sobra uma opção: a de tentar esboçar, em largos traços, uma interpretação sintética, uma visão pessoal de como evoluíra de 1930 para cá as interações dos três pólos do triângulo.

Antecedentes: Rio Branco e a Fixação do Paradigma das Relações do Brasil com a América Latina e os Estados Unidos

O longo reinado de quase 10 anos do Barão do Rio Branco (1902-1912) não serviu apenas, como observou Sérgio Danese,[4] para legitimar a República, dando-lhe os primeiros êxitos para contrabalançar Canudos, a Revolta da Armada, o Encilhamento e a recessão de Campos Sales. Foi também a idade de ouro, o momento fundador de uma diplomacia cujo prestígio na sociedade muito deve a um patrono que, ao ter sua efígie glorificada na moeda, tornou-se talvez o primeiro diplomada de carreira na História a merecer um lugar no panteão monetário usualmente reservado a militares e estadistas.

O imenso sucesso do Barão, a percepção de que ele saía vitorioso de todos os testes criaram, por sua vez, no país, a

convicção persistente de que a política externa brasileira não poderia ser outra que a praticada pelo segundo Rio Branco. Sessenta anos após sua morte eram ainda freqüentes os editoriais que invocavam suas idéias como critério definitivo para julgar a orientação diplomática do momento.

Fixou-se, desse modo, um paradigma cujos componentes essenciais, reinterpretados – às vezes distorcidos – continuaram a ser aplicados às mais diferentes situações.

O Barão mesmo, embora gostasse de proclamar sua fidelidade à herança diplomática do Império, foi na verdade um inovador. Escolhido Chanceler quando Ministro na Berlim pós-Bismackiana, Capital da mais poderosa das potências continentais do Concerto Europeu, Paranhos teve o discernimento de perceber o que não era ainda evidente aos contemporâneos: a emergência dos Estados Unidos como futura potência global e já a curto prazo prestes a exercer a hegemonia no Hemisfério Ocidental. Foi nos primeiros anos de sua gestão que se deram os fatos destinados a marcar as primeiras incursões globais da diplomacia norte-americana: a mediação na guerra russo-japonesa (1905) e a participação na conferência de Algeciras sobre o Marrocos (1906).

Ao criar em 1905 em Washington a primeira embaixada do Brasil (era a sétima embaixada nos EUA e a segunda de um país latino-americano após o México; não havia nenhuma embaixada no Rio de Janeiro), Rio Branco estava consciente do alcance de um gesto que deslocava de Londres para Washington e da Europa para a América o eixo de nossa diplomacia.

Seu cálculo era claro: necessitava do apoio ou ao menos da benevolência dos EUA para resolver questões fronteiriças das quais a mais complicada, a do Acre, envolvia interesses privados norte-americanos. Esse apoio ou possibilidade de apoio lhe parecia importante não só para desencorajar intentos de uma negociação coletiva de limites, opondo os hispano-americanos herdeiros de San Ildefonso ao Brasil, como indispensável para persuadir as potências coloniais européias a aceitarem o recurso a arbitragem ou os seus resultados (como no caso do Amapá).

A frase que se atribui ao Barão – o Brasil só tem dois amigos no Continente: o Chile no Sul e os Estados Unidos no norte – resume

bem, pelo menos no seu primeiro elemento, a herança da tradição diplomática da monarquia, a mesma herança que o levara a dizer em carta a Rodrigues Alves a respeito do Ministério das Relações Exteriores, “repartição que aprendi a amar desde menino e que durante anos vi funcionar, para assim dizer, em casa de meu pai.”[5]

As conversas que teria ouvido na sala de visitas do Visconde deveriam refletir obviamente o panorama com freqüência do relacionamento do Império com os vizinhos na fase das intervenções no Prata, da Guerra da Tríplice Aliança ou da crise com a Argentina sobre os limites desta com o Paraguai na década de 1870.

Não admira, portanto, que o Barão, assim como Nabuco, buscasse construir o que Bradford Burns chamou de “unwritten alliance”, dando apoio firme ao pan-americanismo nascente e promovendo para isso a vinda do Secretário de Estado Elihu Root para a Terceira Conferência Internacional Americana, realizada no Rio de Janeiro em 1906. Na concepção do Barão, a aliança tácita não se dirigia contra um adversário específico mas visava antes a aumentar o poder de barganha do Brasil. Implicava, contudo, endosso a posições norte-americanas percebidas, muitas vezes negativamente pela maioria dos latino-americanos. Rio Branco se opôs, por exemplo, à Doutrina Drago sobre a inaceitabilidade de intervenção armada ou ocupação de território a pretexto de cobrança de dívidas, afirmando que ela não encontrava simpatia no Brasil porque “nós pagávamos nossas dívidas e, além do mais, éramos credores do Uruguai e do Paraguai.”[6] Interrogado por jornalista de *La Nación de Buenos Aires* sobre o Corolário Roosevelt da Doutrina Monroe e as intervenções americanas na América Central, o Barão respondeu: “Se esses países não sabem como governar-se a si mesmos, se não possuem os elementos necessários para evitar revoluções e guerras civis contínuas, que se seguem interminavelmente umas às outras, eles não têm o direito de existir e deveriam ceder o lugar a uma nação mais forte, melhor organizada, mais progressista e mais viril”.[7]

Em aplicação desse tipo de darwinismo político, comum na época, o Brasil teve papel ativo em coordenar o reconhecimento pelo Chile e pela Argentina da nascente República do Panamá, Rio

Branco considerava "necessária" a intervenção americana em Cuba em 1906 e chegara a sugerir, no ano anterior, que os Estados Unidos despachassem navios de guerra a Assunção para pôr fim à agitação no Paraguai. Cogitou igualmente de propor um tratado entre a Argentina, o Brasil e o Chile "com o objetivo de que, em caso de guerra civil ou insurreição num dos países fronteiriços, tentaríamos restabelecer (...) a ordem e a paz sem prejuízo do prestígio do governo legal e proibir o uso de nossos territórios pelos revolucionários."[8]

Assim como a política norte-americana no Panamá e as intervenções em Cuba e na América Central despertaram no Brasil reações em geral favoráveis, da mesma forma o silêncio brasileiro por ocasião das manobras do exército americano na fronteira do Texas com o México, em 1911, contrastou com a reação veemente da maioria da América espanhola.[9]

Não se deveria deduzir disso tudo que Paranhos encarasse o bom relacionamento com os Estados Unidos como incompatível ou em oposição com a diplomacia dirigida aos latino-americanos. Seu desejo maior era, na verdade, ajudar a aproximar e harmonizar a política norte-americana e da América espanhola, como havia tentado, sem sucesso, promover, junto com a Argentina e o Chile, o endosso e a legitimação da Doutrina Monroe na Quarta Conferência dos Estados Americanos em Buenos Aires (1909). Era sincero seu desejo de estimular relações de amizade com os países do continente e genuína sua adesão ao Pan-americanismo como movimento hemisférico para "substituir a desconfiança e o ressentimento infundados por uma crescente amizade entre todos os povos americanos."[10] Tampouco se deve esquecer que algumas de suas atitudes que nos parecem hoje chocantes eram, na época, largamente disseminadas não só no Brasil como também nos demais países latino-americanos.

Por outro lado, é preciso reconhecer que alguma dessas posturas constituíam objetivamente um empecilho na busca de uma relação mais estreita e confiante com os hispano-americanos e que assim foram vistas por contemporâneos mais críticos da opção preferencial pelos EUA como, por exemplo, Manuel de Oliveira Lima.

De toda forma, a prioridade do Barão não era arbitrária ou caprichosa mas derivava de sólidos fatores objetivos, tanto de *Real-politik* internacional como de razões econômicas. De um lado, a sensibilidade à emergência dos EUA como potência hegemônica no Continente e crescente potência global. Do outro, o registro de que, paralelamente às mudanças políticas, os EUA se haviam convertido no principal parceiro econômico do Brasil. Em 1904, por exemplo, o mercado norte-americano absorveu cerca de 50 por cento das exportações brasileiras e era o maior importador dos três principais produtos brasileiros de exportação (café, borracha, cacau), seguido pela Grã-Bretanha e Alemanha. Os deslocamentos da Primeira Guerra Mundial não tardariam em fazer dos EUA a primeira fonte de investimento no Brasil.

Rio Branco, como acentua Bradford Burns, não era obsequioso ou lacaio da política americana, a qual coincidia em sua opinião com os interesses brasileiros. "Ele (Rio Branco) foi bastante hábil para usar a política e a diplomacia norte-americana para seus próprios fins e objetivos. Raramente concordou cem por cento com a diplomacia americana, que contestou ou da qual discordou quando sentiu não poder apoiá-la."[11]

Dessa maneira foram sendo definidos os elementos básicos do que viria a ser o paradigma destinado a dominar por mais de meio século a política externa brasileira. O primeiro desses elementos é uma "convergência ideológica" fundamental, isto é, a convicção dos dirigentes brasileiros de que partilhavam com os norte-americanos dos mesmos valores e aspirações, de percepções semelhantes sobre os critérios de legitimidade internacional, como se viu nas opiniões sobre o pagamento de dívidas ou o Corolário Roosevelt. Essa convergência (não coincidência total) admitia eventuais discrepâncias, como na questão da igualdade jurídica dos Estados durante a Segunda Conferência da Haia.

O segundo componente era, a partir do reconhecimento da existência de um diferencial de poder significativo entre os dois parceiros, a disposição de tentar colocar o poder dos EUA a serviço de objetivos brasileiros ou ao menos de neutralizá-lo, de não tê-lo contra. Para isso, aceitava-se um vínculo pragmático ou utilitário entre o apoio a posições norte-americanas no cenário global ou

hemisférico, em troca da ajuda ou benevolência de Washington em relação a objetivos brasileiros.

O terceiro traço, conseqüência dos dois outros, era a prioridade conferida à relação com os EUA e a inevitável subordinação da América Latina a essa preferência. Nesse esquema o eixo simétrico se subordinava nitidamente ao eixo da assimetria.

A historiografia tradicional costuma destacar, no legado de Rio Branco, a sistemática resolução das questões limítrofes herdadas do Império, um dos grandes feitos da História diplomática moderna, na justa apreciação de Teixeira Soares. Nem sempre se valoriza, todavia, a outra realização maior de Paranhos, a de ter sabido construir um marco conceitual para a diplomacia brasileira, encarado de início como uma espécie de texto sagrado e percebido com o tempo como uma camisa-de-força, uma forma esvaziada de conteúdo.

Não se pode subestimar o poder e a permanência da fórmula cunhada nos primeiros anos do século. Cerca de 40 anos após a morte do Barão, num mundo totalmente diferente (afinal, Rio Branco morreu dois anos antes do início da Primeira Guerra Mundial, marco real de separação entre os séculos XIX e XX), Oswaldo Aranha proclamava enfaticamente na Escola Superior de Guerra não poder conceber outra política externa para o país que a consistente em apoiar as posições dos Estados Unidos nos foros mundiais em troca do apoio norte-americano à preeminência política e militar do Brasil no continente sul-americano.

Embora o paradigma contenha, a meu ver, um grande poder explicativo do desenvolvimento da relação triangular Brasil-América Latina-Estados Unidos, seria exagero querer reduzir a complexidade da relação apenas a essa dimensão. É fácil apontar exemplos de momentos notáveis da relação do Brasil com os vizinhos que tem nada ou pouco a ver com a ligação norte-americana. É esse o caso das divergências com a Argentina sobre os aproveitamentos hidrelétricos dos rios internacionais, que mobilizou boa parte da capacidade de ação da diplomacia brasileira a partir dos últimos anos da década de 60 até fins dos anos 70.

Ao longo do tempo variou muito a fortuna desse esquema, nem sempre relevante para o desafio particular de cada época. Vale a

pena, assim mesmo, tentar captar-lhe os grandes traços evolutivos, das origens ao ocaso, sessenta anos depois e até nossos dias quando, abandonando na pátria original, ele paradoxalmente parece fazer carreira em países vizinhos onde foi, décadas a fio, objeto de escárnio, inveja e contestação.

Os Anos 30

Devido a limitações de tamanho, farei apenas um esboço rápido sobre os anos 30, período de intensa atividade diplomática brasileira expressa em iniciativas pacificadoras decisivas para a superação dos grandes conflitos sul-americanos de Letícia entre o Peru e a Colômbia (1932-34), da Guerra do Chaco entre o Paraguai e Bolívia (de 1932 até o Tratado de Paz de 1938) e do choque entre o Peru e o Equador (1941-42).

Esses anos assistem ao enfraquecimento de uma das partes integrantes da fórmula herdada de Rio Branco, o componente ideológico. A competição dentro do Ocidente industrializado entre as democracias liberais, de um lado, e o nazi-facismo, do outro, encontra eco na divisão da elite dirigente e da opinião pública no Brasil. A diluição da convergência ideológica é compensada no Governo de então pelo peso do elemento utilitário ou pragmático, que busca maximizar o poder de barganha do país por meio da exploração das opções em competição. É o que se vê na tentativa de manter simultaneamente o acordo comercial de 1935 com os EUA e os acordos de “marcos de compensação” com a Alemanha nazista. À medida que o conflito se transforma de político em militar, as opções primeiro se estreitam e depois desaparecem, acompanhando a evolução da “aliança não-escrita” para a aliança formal de 1942 com os Estados Unidos.

A Segunda Guerra Mundial

A Segunda Guerra Mundial marca o fim da fase de hesitações neutralistas e de aparente disponibilidade. Volta com força o projeto do paradigma original no qual cabe à diplomacia brasileira o papel catalisador de mobilizar o apoio latino-americano primeiramente à ruptura com o Eixo e, em seguida, à declaração de guerra.

O engajamento do país é concreto e significativo: tropas, bases, produtos estratégicos. Como compensação, o reequipamento e treinamento das forças armadas, a colaboração para o início da implantação da indústria pesada em Volta Redonda.

O período se abre com a Reunião de Consulta de 1942 no Rio de Janeiro (ruptura com o Eixo) e se fecha com a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), também no Rio, em 1947. A aliança político-militar durante a guerra vai gerar o mito da "relação especial." A singularidade da participação brasileira, as compensações recebidas, reais ou exageradas, irão alimentar aos olhos da elite brasileira e latino-americana a imagem idealizada, o modelo a imitar ou a criticar. Toma corpo, afinal, o que na época de Rio Branco não passou de aspiração só parcialmente realizada. Meio século após o fim do conflito, os formuladores da atual política externa argentina iriam buscar na diplomacia brasileira desses anos uma das fontes de inspiração de sua reforma radical.

A Guerra Fria

Já no longo período da Guerra Fria ocorre uma inversão na posição relativa dos elementos do paradigma. O componente ideológico recebe um considerável reforço proveniente de impulsos ligados basicamente aos problemas da política doméstica. O extremado conservantismo dos setores dirigentes no começo dessa fase e seu desejo de controlar autoritariamente a agitação sindical e o crescimento do Partido Comunista vão conduzir à decretação da ilegalidade do Partido e à cassação do mandato de seus representantes no Congresso. Poucos meses mais tarde, em 1947, pretextos de pouco peso servem de cobertura ao rompimento com a União Soviética de relações diplomáticas que terão durado apenas dois anos. Longe de corresponder aos estímulos das potências ocidentais, que a julgaram exagerada, a decisão e expressiva de um anticomunismo autóctone fortalecido subsidiariamente pelo ambiente sombrio de confrontação e intolerância da Guerra Fria. As visitas de Truman ao Brasil e de Dutra nos Estados Unidos constituem o símbolo visível da aspiração brasileira de prolongar a "relação especial" para além do fim da Segunda Guerra.

Se o componente ideológico sai, assim, reforçado dos antagonismos da época, o elemento utilitário ou pragmático declina de importância ao assistir ao estreitamento do espaço de manobras dentro do mundo ocidental e à inviabilidade, até por razões internas de poder, de qualquer veleidade de colaboração com o outro lado. A concentração em mãos norte-americanas não só do monopólio nuclear e do poder estratégico-militar mas do poder financeiro e industrial corresponde ao estado de devastação e ruínas em que se viram, no imediato pós-Guerra, a Alemanha, a Itália, o Japão e os próprios aliados europeus teoricamente sócios da vitória. Os créditos bancários privados já haviam sido vítimas da crise da dívida dos anos 30. Nesse panorama onde é mínima a margem de barganha, as únicas fontes de financiamento serão por longos anos o Banco Mundial ou os créditos oficiais do Governo americano.

Portanto, não surpreende demasiado que, consciente da ausência de alternativas e pressionado pelas demandas das zonas prioritárias da Guerra Fria, Washington comece a mostrar-se menos receptivo às solicitações do Rio de Janeiro. Embalados pela ilusão da "relação especial" e pela convicção de que a contribuição do Brasil à causa aliada havia sido inigualada na América Latina, os dirigentes brasileiros alimentavam expectativas exageradas, tanto em relação a um Plano Marshall para o Continente quanto a uma ajuda militar destinada a preservar sua margem de superioridade sobre os vizinhos.

Foi amarga, assim, a frustração com os minguados recursos do Ponto IV, com a opção estratégica em favor da reconstrução da Europa e do Japão, com os parcos resultados da missão Abbink (1948) e o corte drástico nos créditos propostos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-53) em decorrência da guerra da Coréia. Enquanto o setor público e o privado interessados no desenvolvimento se defrontavam com o encolhimento das perspectivas econômicas, não era menor o desapontamento dos militares ao descobrirem que doravante os pleitos brasileiros de armas e equipamento teriam de passar por um "filtro" argentino, em nome de um equilíbrio sul-americano difícil de digerir para os adeptos da "relação especial."

Vai-se desenvolver aos poucos entre o norte e o sul do hemisfério um diálogo de surdos. Preocupados com a ameaça comunista, os norte-americanos acentuam o tema da segurança e se esforçam em sensibilizar os latino-americanos contra o perigo da subversão, sobretudo a de origem interna. Em contraste, os latinos, reconhecendo o vínculo entre subdesenvolvimento e instabilidade, dão ênfase à questão do desenvolvimento e buscam persuadir os EUA da necessidade de um programa maciço de investimentos públicos em infra-estrutura e industrialização.

A expressão ideológica dessa divergência se consubstancia na teoria de desenvolvimento da CEPAL e seu receituário de industrialização através do processo de substituição de importações e do papel hegemônico do Estado. Desde o princípio, Washington contrapõe às teses cepalinas uma abordagem essencialmente privatizante e descentralizada, segundo a qual o desenvolvimento seria o resultado de investimentos privados nacionais e estrangeiros atraídos por um clima de liberalismo comercial e de mínima intervenção do governo.

Dessa forma, a impossibilidade de dar atendimento mínimo às expectativas do elemento utilitário ou pragmático da equação acabará por comprometer e debilitar o componente ideológico, forte no início do período. É significativo, por exemplo, que o mesmo Getúlio Vargas da aliança militar da Segunda Guerra, se esquivará, no seu segundo Governo, de enviar mesmo um contingente simbólico à Coréia, atitude, aliás, imitada pelos demais latino-americanos com exceção da Colômbia.

O consenso ideológico anti comunista da Guerra Fria se desintegra no Brasil com o aparecimento da coalizão que une a esquerda com elementos conservadores, inclusive militares, em torno das teses do nacionalismo econômico. A plataforma do nacionalismo (Petrobras, Eletrobras, remessa de lucros) não só complica o relacionamento do Governo Vargas com Washington e os organismos financeiros multilaterais, mas contribui para erodir a solidariedade a um Ocidente percebido como uma variante do imperialismo. A influência do nacionalismo, dramatizada pelo suicídio de Vargas, será profunda e se converterá numa constante da sensibilidade política

brasileira. Sua força emotiva terá muito a ver com a desmoralização progressiva do paradigma de Rio Branco.

Nada disso se completa, porém, de um golpe e o próprio Governo Vargas será o ator dos acordos militares com os Estados Unidos, desta vez, ao contrário da aliança de 1942, matéria de aguda controvérsia interna. O mesmo Governo não negará, no essencial, o apoio às posições americanas na condenação à experiência de Jacobo Arbenz na Guatemala, durante a reunião interamericana de Caracas de 1954.

Nesse episódio característico do padrão intervencionista da Guerra Fria, os objetivos brasileiros na América Latina (é verdade que num país de importância menor para nós) ainda se subordinavam claramente à visão de Washington. O conteúdo da colaboração com os americanos, sobretudo após a assinatura dos acordos militares, teve também alguma incidência no movimentado relacionamento do Segundo Governo Vargas com a Argentina peronista, embora aí o peso maior deva ser atribuído a fatores ligados à competição tradicional e à influência de problemas de política interna brasileira (ligações PTB – peronistas, o episódio da Carta Brandi).

A segunda metade da década de 50 coincide com relativo degelo na confrontação entre os blocos e reintroduz no quadro mundial certa medida de pluralismo e flexibilidade. Uma das conseqüências é viabilizar de novo o elemento pragmático e desenvolvimentista do paradigma, que estará presente na evolução da diplomacia de Kubitschek, dos investimentos estrangeiros à Operação Pan-americana.

A recuperação da economia européia, completada em 1954, libera créditos de exportação que servirão para financiar as Metas de JK no momento crítico da interrupção entre 1955 e 1964, em razão de restrições às remessas de lucros, dos financiamentos do Banco Mundial (o país só recebeu, nessa fase, um empréstimo isolado em 1958).[12] Ao mesmo tempo, o ressurgimento da competição por mercados entre americanos e europeus, a partir de 1957, cria as condições para a atração dos investimentos privados necessários à implantação da indústria automobilística, da naval e de outros projetos do Programa de Metas. Nem mesmo o rompimento com o FMI

em 1959 foi capaz de impedir que o Governo brasileiro aproveitasse, para sua política desenvolvimentista, as alternativas geradas pela competição no interior do espaço econômico ocidental, sem comprometimento da opção ideológica à qual se alinhava o Brasil.

A mesma inspiração pragmática se encontra na origem da Operação Pan-americana, proposta para revitalizar por meio da cooperação econômica o movimento hemisférico, explorando a comoção causada pela violência das manifestações populares contra a visita do vice-presidente Nixon a Lima e Caracas. Estava presente na ocorrência outro elemento caro aos fundadores da política externa da República Velha: o papel do Brasil como mediador, elo de aproximação entre a Hispano-América e os Estados Unidos.

A iniciativa influiu de forma direta ou indireta na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e teve algo a ver, ao menos como uma das fontes de inspiração, com a futura Aliança para o Progresso, apesar da ênfase desta última em investimentos sociais (educação, saúde, saneamento básico) de preferência à área produtiva, reservada ao setor privado. Pertence à mesma família de iniciativas econômicas da época, a criação pelo Tratado de Montevidéu (1960) da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

No plano bilateral, a diplomacia de Kubitschek obedeceu à mesma motivação utilitária, voltada para projetos concretos, muitos dos quais destinados a integrar fisicamente, pelos transportes, o território de países como a Bolívia e o Paraguai a portos brasileiros. Os Atos de Roboré, por exemplo, estabelecem para a Bolívia zonas francas em portos nacionais, além de disporem sobre a ligação ferroviária Corumbá-Santa Cruz e a exploração de petróleo e gás. Com o Paraguai completa-se a ligação até Paranaguá através de rodovia e da Ponte da Amizade sobre o rio Paraná.

Também na área externa, a segunda metade dos anos 50 coincide com momento particularmente feliz da experiência de crescimento com democracia do após-guerra. A valorização da vertente pragmática da diplomacia do período permitiu iniciativas concretas, percebidas positivamente na América Latina, evitando-se, por outro lado, questionar os postulados básicos do alinhamento

ideológico da Guerra Fria. É um dos raros períodos no qual o eixo da política latino-americana aparece em relativa sintonia com o da relação norte-americana, apesar ou por causa da maior disposição de aceitar o risco da iniciativa (OPA, ALALC etc.).

A Redefinição do Paradigma

A Fase 1961-1963: A Política Externa Independente

Com a vantagem da distância percebe-se hoje que o brilho dos anos JK era como o derradeiro raio de uma estrela em ocaso. Em parte devido aos métodos utilizados para assegurar os "cinqüenta anos em cinco" e à construção de Brasília, a aceleração inflacionária, o estrangulamento cambial e o adiamento das soluções sociais conjugam-se para agudizar no início dos anos 60 a crise simultânea do modelo político da Constituição de 1946 e do projeto de desenvolvimento econômico.

A fase agônica da crise brasileira ocorre no instante em que o sistema mundial de poder começa a afastar-se do bipolarismo rígido para uma crescente multipolarização decorrente da descolonização, do não-alinhamento, do cisma da China e fim do monopolitismo e dos problemas criados na OTAN pela França *gaullista.*

A confluência dos fatores internacionais com a evolução interna vai-se manifestar no tratamento dado à revolução cubana. Na História da política externa brasileira no século XX, Cuba representará o pivô do primeiro questionamento sério da convergência ideológica com os EUA, já esgarçada por efeito do nacionalismo e das discrepâncias acerca do processo de desenvolvimento econômico. É igualmente a primeira vez em que um problema latino-americano deixa de ser subordinado no essencial à prioridade do relacionamento com Washington. Infelizmente, as implicações do problema em termos globais e sua rápida transformação em tema destacado da Guerra Fria acabarão por convertê-lo num dos elementos da radicalização ideológica que levará à violenta derrocada do regime de 46 (não é coincidência que a condecoração de Che Guevara esteja indissoluvelmente ligada à renúncia de Jânio Quadros).

Nos breves oito meses de sua presidência, Jânio desenvolveu uma política externa intuitiva e inovadora, às vezes desnecessariamente provocadora como no episódio Guevara. Não se pode negar que antecipou muitos dos temas e posturas que iriam definir o futuro paradigma diplomático brasileiro. Além da atitude crítica em relação à política norte-americana de isolamento de Cuba, basta recordar a simpatia pela descolonização na África portuguesa, a preparação do reatamento com a URSS e a aproximação com a China, o namoro com o Movimento Não-Alinhado.

Essas direções básicas foram mantidas e sistematizadas durante as gestões de San Tiago Dantas e Araujo Castro na política sugestivamente denominada "independente" para sublinhar o contraste com o alinhamento e subordinação das fórmulas anteriores. Normaliza-se a relação com a União Soviética, prepara-se o reconhecimento da China comunista, busca-se explorar as oportunidades de afirmação para atores médios criados pelo cenário multipolar após a crise dos mísseis de outubro de 1962. Discursos como o de Araujo Castro na Assembléia Geral da ONU em 1963, chamado "dos 3 Ds" (Desenvolvimento, Descolonização, Desarmamento), avançar consideravelmente na elaboração de um esquema de política exterior coerente e articulado em substituição ao herdado do passado.

O teste mais difícil da independência continua a ser a política em relação a Cuba, onde o Brasil vai formar no pequeno mas expressivo grupo de resistência à suspensão do regime fidelista da OEA e à ruptura coletiva com Havana (México, Brasil, Argentina, Peru etc.).

Desenvolve-se nessa fase a política de entendimento com o governo argentino de Frondizi iniciada antes (Espírito de Uruguaiana) e que se concentra de preferência na coordenação de uma ação multilateral. A ênfase reside na tentativa de redirecionar a Aliança para o Progresso para os investimentos públicos em infra-estrutura e industrialização, complementando a prioridade atribuída pelos americanos aos gastos sociais e com educação. A colaboração brasileiro-argentina será interrompida pelo golpe militar contra Frondizi, o qual teve como de suas motivações o voto de abstenção

em Punta del Este na resolução de suspensão de Cuba do sistema interamericano.

Ao fim do período ganha corpo a contribuição brasileira à preparação da 1ª Conferência de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas, da qual se espera surgir o impulso para uma ordem econômica internacional que retifique a oriunda dos acordos de Bretton Woods. Essa linha de ação estará destinada a tornar-se um dos ingredientes fundamentais do componente ideológico do futuro modelo diplomático.

Algumas dessas orientações serão crescentemente contagiadas pelo confronto ideológico característico da polarização do final desse período. É preciso recuar consideravelmente para encontrar temas de política externa de contribuição tão explosiva para a radicalização interna como tiveram Cuba, China ou o reatamento com a URSS na queda de Goulart.

O Realinhamento Fugaz: 1964-1967

De todas as fases do longo regime militar, a do Governo Castelo Branco terá sido das mais curtas mas, ao mesmo tempo, a de maior coerência ideológica, graças, entre vários motivos, à sintonia e unidade existentes entre o Presidente, de um lado, e Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões, do outro.

Nunca terá sido maior a convergência ideológica com os Estados Unidos não só na percepção da continuidade e dos perigos da Guerra Fria. Mais do que isso, a aceitação da liderança norte-americana é sentida pelos dirigentes brasileiros como elemento integrante e inseparável da luta interna contra a subversão comunista. Ela é vista também como uma das metades da "relação especial" da qual a contrapartida será a contribuição americana para fazer do Brasil uma "história de sucesso" do modelo alternativo ao comunismo.

A economia será assim reconstruída a partir da ajuda da USAID e de acordo com idéias e planos nos quais foi significativa a participação de Lincoln Gordon e de seus liderados. Está ainda por se escrever, a partir de documentos como os conservados na Biblioteca Lyndon Johnson, de Austin, a história da colaboração

americana na profunda reestruturação da administração e das políticas públicas brasileiras nessa fase. Não só os créditos para equilibrar o balanço de pagamentos vieram de Washington, mas a inspiração e o roteiro para o reordenamento do país devem muito a fontes americanas. Em nenhum outro momento do passado houve intimidade igual entre Brasil e EUA, assim como articulação comparável da coincidência internacional dos dois Governos com um programa substancial de ajuda econômica bilateral.

O velho paradigma ganha, dessa forma, uma segunda vida, na qual os componentes ideológico e pragmático se reforçam mutuamente. Daí decorre inelutavelmente a subordinação do eixo latino-americano que encontra expressão na teoria dos "círculos concêntricos" dos interesses prioritários brasileiros no Prata, no Continente e no Ocidente. São corolários dessa abordagem a ruptura com Cuba, a participação destacada na intervenção na República Dominicana, as sugestões sobre a formação de uma força interamericana de paz para policiar um espaço no qual "as fronteiras ideológicas" contariam mais do que o conceito de soberania. Tal visão coincide com o engajamento de Johnson no Vietnã (o governo brasileiro chegou a cogitar de enviar tropas) e encontra eco nas mudanças de cunho antiesquerdizante que ocorrem na época na Argélia (queda de Ben Bella), Indonésia (movimento contra Sukarno) e na Grécia (golpe dos coronéis).

O projeto de Brasil de Castelo Branco e Roberto Campos abarca, porém, muito mais do que a dimensão diplomática. Trata-se, a rigor, de um novo modelo de desenvolvimento para o país: liberalização da economia, abertura do comércio exterior, crescimento via exportações, receituário que coincide ou precede ligeiramente as experiências da Coréia e alguns países asiáticos mais que, após lento começo, sofrerá retrocesso após o primeiro choque do petróleo. Castelo, entretanto, não logrou jamais reconstituir em torno dessa fórmula atualizada do projeto desenvolvimentista uma coalizão social decisiva como a clientela do velho modelo. Ao contrário, por exemplo, de De La Madrid no México, o primeiro presidente militar não conseguiu fazer do mentor da economia o seu sucessor e assim assegurar a continuidade da linha. A escolha de Costa e Silva conduz, no fundo, à reafirmação do modelo tradicional

de substituição de importações para consolidar um projeto de economia essencialmente nacional, fundada no mercado doméstico em contraposição à visão mais internacionalizada de Campos. Com Delfim Neto dando início ao seu prolongado domínio da economia, refaz-se a aliança, vinda dos anos 30, dos tecnocratas, militares e industriais, alienando o regime, com sua política social e cultural repressiva, boa parte dos intelectuais e sindicatos que faziam parte do antigo pacto.

Uma das implicações de ter logo gorado o projeto Castelo-Campos foi o abandono do fugaz reencontro ideológico com os EUA. Reata-se o movimento interrompido em 1964 em direção a uma reformulação dos interesses nacionais na esfera externa. Essa tarefa ganha impulso determinante com a decisão de não aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), visto como símbolo de uma espécie de condomínio americano-soviético para impor o que Araujo Castro chamou de "congelamento do poder mundial."

Influi também nesse movimento a retomada, em fins dos anos 60, do esforço para reestruturar a ordem econômica internacional, que vai-se acelerar na década seguinte graças ao êxito inicial da OPEP e dos numerosos episódios do confronto Norte-Sul. Se os documentos aprovados nesses embates estarão condenados à escassa influência sobre a correlação real de forças, não há dúvida de que o arsenal conceitual produzido vai ser eficaz para erodir os critérios de legitimidade da ordem internacional. Mesmo para países como o Brasil dos militares, que justificam seu regime interno pela rejeição do socialismo como alternativa de organização social, a crítica da ordem econômica introduz uma cunha em relação aos EUA e ao Ocidente, ao questionar um elemento básico da legitimidade do sistema mundial.

A essa diluição do aspecto de convergência ideológica irá somar-se a perda de importância relativa do componente utilitário. Saneado o balanço de pagamentos, restaurado um mínimo de estabilidade, o Brasil volta a crescer mesmo aceleradamente no momento em que os americanos suspendem a ajuda da USAID. O mercado dos euro-dólares e, pouco depois, a reciclagem da liquidez oriunda do choque petrolífero liberam o governo brasileiro da dependência quase exclusiva em relação a créditos públicos

americanos ou multilaterais. Junta-se a isso a crescente desaprovação com que as autoridades norte-americanas assistem ao recrudescimento da dimensão repressiva do regime culminando no AI-5. Plantam-se as sementes da futura divergência em torno dos direitos humanos e da falta de liberdade política.

O distanciamento progressivo em relação aos EUA não será suficiente para impedir que, por razões oriundas de suas bases ideológicas e de sua oposição à esquerda autóctone, os governos militares continuem, entre 1967 e 1974, a adotar um comportamento internacional típico da Guerra Fria, chegando, em casos como os das resoluções da ONU sobre o colonialismo português, a situar-se à direita dos americanos.

Em parte por isso, em parte devido à desconfiança gerada pela intervenção na República Dominicana e à promoção da força interamericana da paz, ganha ímpeto na América Latina a visão do Brasil como instrumento privilegiado da imposição dos objetivos norte-americanos no Continente.

São as teorias do "subimperialismo", do "imperialismo por procuração", que entram em voga não só junto às esquerdas latino-americanas. Oscar Camilión, por exemplo, representante do "desarrollismo" argentino, populariza a versão do "país-chave", que toma emprestada dos escritos sobre a política dos EUA em outras regiões. Segundo essa interpretação, Washington delegaria a um "key-country" em cada área o mandato de manter a ordem e a estabilidade da *Pax Americana*, sendo o Brasil o escolhido para esse papel na América do Sul. A inoportuna frase de Nixon ao receber o Presidente Médici em 1971, "para onde for o Brasil também irá a América Latina" aparenta corroborar a tese, alimentada igualmente pelos temores inspirados pelo "milagre econômico brasileiro" e o imprudente ufanismo auto-promocional do regime de Brasília. Alguns vizinhos como o Presidente Rafael Caldera, da Venezuela, chegam a esboçar consultas com países sul-americanos (Peru, Colômbia) sobre a suposta ameaça latente que detectam no Brasil do início dos 70.

Complica esse panorama o recrudescimento da pendência com a Argentina acerca do aproveitamento hidrelétrico dos rios internacionais, que vinha se deteriorando a partir da segunda metade

dos 60, mas se azeda particularmente com as negociações e assinatura do Tratado de Itaipu (1973) entre o Brasil e o Paraguai. Trata-se, no fundo, de desdobramento da secular disputa brasileiro-argentina por influência na região do Prata, reforçada por uma "overdose" da geopolítica de volta à moda nos círculos dirigentes dos dois países. Essa moldura contrapõe-se a um problema real – a necessidade de explorar os recursos hidrelétricos dos trechos internacionais dos rios uma vez esgotadas as possibilidades de aproveitamento dos tramos nacionais. Essa necessidade, imposta pela expansão econômica do Centro-Sul do Brasil e sua dependência em relação às fontes energéticas do Prata, provoca não só temores sinceros a respeito de suas conseqüências ambientais e de outra natureza para os ribeirinhos do sul, mas receios de aumento do desequilíbrio entre um Brasil de crescimento acelerado e uma Argentina semi-estagnada.

Os interesses contrapostos vão encontrar expressão jurídica em duas teses opostas. De um lado, a tese argentina que requer consulta prévia aos ribeirinhos de juzante antes de empreendimentos hidrelétricos em rios internacionais de curso sucessivo. Do outro, a posição do Brasil, que admite apenas a responsabilidade *a posteriori* de indenizar por danos significativos. O duelo jurídico-político irá envenenar por anos as relações entre os dois vizinhos, alimentando inúmeros confrontos em foros multilaterais e ocasionalmente gerando instantes de tensão. O episódio inscreve-se, porém, no contexto das relações do eixo de simetria e não chega a ter vinculação significativa com as questões da relação triangular, nem efeito maior sobre as relações quer do Brasil, quer da Argentina com os EUA.

A Revisão Final do Paradigma: 1974-1985

Antecipada por Jânio Quadros e pela Política Externa Independente e interrompida pela ruptura de 1964, a revisão do velho paradigma será retomada e levada à sua lógica conclusão por Geisel e Azeredo da Silveira e consolidada por Figueiredo e Saraiva Guerreiro (1974-1985).

Desta vez o detonador não será Cuba ou outro tema latino-americano. Ao contrário, Fidel Castro tornou-se tabu: o trauma da

experiência anterior foi tal que onze anos de revisionismo não foram capazes de romper o encanto. Cuba será até o fim do regime militar uma exceção na desideologização da política externa, um refém da inspiração original do movimento de 1964, uma concessão a fim de salvar o conjunto feita aos "elementos sinceros porém radicais" da descrição de Geisel.

Esse conjunto de aquisições vai-se compor, sobretudo, de iniciativas extracontinentais: o abandono do colonialismo português, o reconhecimento do MPLA em Angola; a aproximação com os árabes e o voto em favor da polêmica resolução anti-sionista; o estabelecimento de relações com a China comunista; a diversificação dos vínculos com os países industrializados, com ênfase na Alemanha (o Acordo Nuclear) e no Japão.

Deste lado do Atlântico, a novidade fica por conta da transformação pela qual passam as relações com os Estados Unidos por iniciativa do lado americano. Silveira havia logrado criar com Washington um regime de consultas através do *Memorandum* de Entendimento com Kissinger, uma espécie de penhor de que suas ações de independência o valorizavam como parceiro. O advento de Carter, todavia, abre duas frentes de conflito. A primeira é, em nome da não-proliferação, a oposição ao Acordo Nuclear com a Alemanha. A segunda é a condenação do comportamento brasileiro em direitos humanos nos relatórios elaborados pelo Departamento de Estado. Recusando condicionar a cooperação ao enjuizamento da situação interna brasileira, Geisel denuncia os acordos militares, pondo fim não apenas ao ciclo de aproximação brasileiro-americana iniciado em 1964 mas, simbolicamente, à própria idéia da aliança e da relação especial. Não deixa de ser paradoxal que corresponda ao iniciador da abertura, ao único Chefe de Estado brasileiro que demitiu um Ministro de Exército e um Comandante de Exército o papel de reagir à pressão americana em favor dos direitos humanos. Sob outro prisma, pode-se dizer que o paradoxo é aparente, pois tal reação era indispensável a fim de preservar a credibilidade de Geisel junto à sua clientela militar.

Como de tudo sempre fica um pouco, o abalo público com os Estados Unidos serve para desmistificar as teses do "subimperialismo" ou do "país-chave" junto à opinião pública latino-americana.

Aliás, os progressos realizados nessa fase nos temas da América Latina, apesar de apreciáveis, não apresentam a mesma dramaticidade das mudanças em relação à China, Angola ou ao sionismo. Talvez se deva isso à hipoteca que a querela dos rios faz pesar, durante todo o Governo Geisel, sobre a diplomacia latino-americana de Brasília, a qual tenta romper o imobilismo com idéias inteligentes mas de lenta maturação como a do Tratado de Cooperação Amazônica.

Influi também no mesmo sentido o clima tenso criado no Continente pelo recrudescimento de alguns conflitos seculares, como o Peru-Equador e Argentina-Chile, em ambos dos quais a diplomacia brasileira desempenha ação pacificadora de algum relevo.

Caberá ao sexênio de Figueiredo e Guerreiro a remoção, por meio do Acordo Tripartite Argentina-Paraguai-Brasil (outubro de 1979), da pedra que bloqueava o caminho de uma relação mais satisfatória com os vizinhos. A partir daí multiplicam-se as visitas presidenciais a capitais latino-americanas, muitas delas primícias de uma cooperação concreta no terreno econômico e comercial.

Guerreiro consolida os avanços da gestão anterior nos lances transatlânticos. Tem consciência, entretanto, de que se os interesses brasileiros são globais, os meios para implementá-los são limitados. É por isso que, ao lado da solução definitiva para o problema dos rios, o segundo ponto alto de sua administração ocorre também no sul: o gerenciamento com grande equilíbrio e perícia das pressões desencontradas que se exercem sobre o país durante a guerra das Malvinas (1982).

Caso houvesse, nesse momento, cedido diante das críticas dos grandes jornais e setores militares, a diplomacia brasileira teria sido novamente acusada de subordinar a causa latino-americana aos reflexos dos seus antigos alinhamentos. Ao optar, em vez, pela solidariedade aos direitos argentinos mas não necessariamente à decisão de recorrer à força, o Itamaraty definiu uma linha capaz de lhe assegurar uma ação construtiva e de solidificar o clima de confiança com Buenos Aires criado pelo Acordo Tripartite menos de três anos antes.

A partir de 1979, a vitória dos sandinistas na Nicarágua e a subida ao poder de Maurice Bishop em Granada agudizam um

quadro de crescente instabilidade na América Central e no Caribe, acentuado pela guerrilha em El Salvador e pelos problemas no Panamá e no Suriname. O velho clichê da teoria do dominó, os paralelos com o Vietnã são reinvocados sobretudo depois que as Administrações Reagan e Bush começam a adotar uma resposta musculosa ao desafio, não hesitando em apelar à intervenção armada em Granada e no Panamá. Juntamente com o México, a Venezuela, a Colômbia, o governo brasileiro se recusa a ver nesses casos uma manifestação a mais da disputa Leste-Oeste. Não se presta ademais a justificar a intervenção ou a endossar a militarização do conflito como forma privilegiada de solução. No episódio pouco conhecido e estudado do Suriname, país limítrofe, o Brasil será o protagonista decisivo ao tomar a iniciativa de oferecer ao governo militar daquele país o que será por muitos anos sua única fonte não-comunista de colaboração econômica, técnica e militar. É a ação brasileira que afasta o risco de uma intervenção americana, antes de Granada, e que abre o caminho para a futura redemocratização.

A reconstrução parcial e seletiva que fizemos dos onze anos de atividade diplomática dos dois últimos governos militares permite-nos perceber os grandes traços com que se vai esboçando, nesse período, o marco conceitual revisto da política exterior.

Em sua vertente ideológica, a antiga convergência foi-se esfarelando, primeiro por efeito de concepções sobre a organização da economia mundial dificilmente conciliáveis e que se acabaram fixando na polarização Norte-Sul. O Brasil passou a figurar com destaque, desde fins dos anos 60, dentre os contestadores da legitimidade da ordem de Bretton Woods, contribuindo de forma apreciável para as conquistas do Sistema Geral de Preferências e do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento no GATT. No plano político, o país nunca se decidiu a passar de observador a membro pleno do Movimento Não-Alinhado. No entanto, o pensamento e a prática brasileiros em relações internacionais nesses anos só podem interpretar-se como nítida recusa dos alinhamentos automáticos do bipolarismo. A tese sobre o congelamento do poder mundial, a não-adesão ao TNP, a resistência de uma leitura através do prisma Leste-Oeste de situações como as

da guerra civil angolana, do conflito do Oriente Médio, dos problemas da América Central constituem evidências desse não-alinhamento. No modelo de política externa produzido pelo revisionismo, a convergência ideológica é substituída pelo desejo de afirmação de um ator médio num espaço onde o interesse brasileiro é contribuir para o maior grau de multipolarização possível.

Esse desejo encontra terreno propício num sistema internacional onde a derrota americana no Vietnã, os acordos de desarmamento da détente Nixon-Kissinger, a reintegração da China, a Ostpolitik de Willy Brandt e o fortalecimento econômico da Europa (Alemanha) e do Japão criam oportunidade para um jogo mais aberto aos que na época se denominam "potências emergentes." É significativo, nesse sentido, como o governo brasileiro explora a opção alemã, de novo disponível após crepúsculo de décadas, para tentar viabilizar autonomia na área sensível da tecnologia nuclear.

A busca e afirmação da independência não excluem, contudo, a percepção dos dirigentes brasileiros de partilharem com o Ocidente os valores e aspirações da democracia como modelo a realizar. É esse um elemento ideológico que diferencia o Brasil da maioria dos integrantes do Movimento Não-Alinhado. Aí reside, ao mesmo tempo, um dos pontos fracos do projeto de política externa de governos que só existem e sobrevivem por se negarem à disputa democrática. Não é das páginas mais gloriosas dos anais diplomáticos brasileiros as acrobacias conceituais com que se tenta defender o indefensável com as armas da soberania, da denúncia da ingerência externa, da impureza ou parcialidade das críticas, da tentativa de contrastar violações de direitos humanos com injustiças da ordem econômica internacional. O episódio lembra o da abolição do tráfico de escravos, ao opor o governo aos países predominantes do sistema mundial (Grã- Bretanha no século XIX, EUA agora), numa causa de conteúdo ético embora manchada por interesses e onde os mesmos argumentos de soberania foram invocados de forma igualmente inconvincente e ineficaz. A contradição, cujas causas se encontram muito além da capacidade de influência dos profissionais da diplomacia, só vai ser sanada com o fim do regime militar.

A realização dos objetivos nacionais mediante a afirmação da autonomia no multipolarismo, que passa a ser a principal característica conceitual do novo esquema de política exterior, longe de chocar-se, harmoniza-se sem dificuldades com as dimensões pragmáticas desse esquema. De fato, nos anos 70 a economia cresce, os mercados se expandem, os investimentos, os créditos alimentadores da bola de neve da dívida, a tecnologia se transferem de maneira fluida. O "milagre econômico" do início da década, o programa de investimentos maciços do seu término, projetos como Itaipu, Carajás, Tucuruí são suficientes para mobilizar recursos de um sistema financeiro caracterizado pela liquidez. As condicionalidades e dependências em relação ao FMI e Banco Mundial, a alavancagem que a crise da dívida dará ao governo norte-americano e de outros industrializados são ainda coisas futuras e só começam a fazer sentir sua sombra no final do período.

Terá também de esperar pelos futuros governos democráticos o impulso para completar a "latino-americanização" da política exterior brasileira.

A Crise dos Paradigmas ou o Paradigma das Crises

Essa "latino-americanização" começa pelo resgate da derradeira hipoteca da Guerra Fria: a normalização das relações com Cuba. Ela se processa, contudo, por meio de duas iniciativas principais. A primeira é o ingresso no Grupo de Apoio (Argentina, Brasil, Peru, Uruguai), formado em torno da questão centro-americana e, em seguida no Grupo do Rio, constituído pela fusão do anterior com o Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela). Único foro político exclusivamente latino-americano para harmonizar posições a respeito dos grandes temas hemisféricos, o Grupo do Rio desviou-se de sua vocação natural ao ceder à tentação de um crescimento excessivo que aumentou em muito seu grau de heterogeneidade, reduzindo-lhe concomitantemente o valor.

A segunda iniciativa importante desse processo de priorização dos temas latino-americanos será a integração com os vizinhos meridionais. O retorno quase simultâneo à democracia na Argentina, Brasil e Uruguai, mais tarde no Paraguai, o desafio de consolidar o regime democrático, de controlar a inflação e retomar o

desenvolvimento geraram uma comunidade de interesses e um projeto ambicioso de integração. O ponto de partida foi, nas gestões Sarney e Alfonsín, um acordo sobre bens de capital logo expandido a outros setores e, paralelamente, uma série de medidas de *confidence-building* na área nuclear. O impulso de cooperação sobreviveu às mudanças de governo e desabrochou, de um lado, no Mercosul e, do outro, no acordo tripartite. Argentina-Brasil-Agência Internacional de Energia Atômica sobre inspeções mútuas e nas emendas para tornar operacional o Tratado de Tlatelolco sobre Desnuclearização da América Latina.

Completa-se, desse modo, o círculo iniciado com a redefinição dos componentes ideológico do paradigma original, culminando com uma revolução coperniquiana do seu próprio centro de gravitação. O processo decisório começa a admitir em certas circunstâncias que os interesses em relação aos Estados Unidos sejam subordinados a posições de princípio ou de interesse em questões da América Latina (Nicarágua, El Salvador, Panamá, condenação à Lei Torricelli sobre o embargo a Cuba ou abstenção nas resoluções de direitos humanos contra o regime castrista etc.).

É um paradoxo de certa forma irônico que, no instante mesmo em que se dá por acabada a obra de reconstrução dessa ampla moldura política, seus pressupostos básicos comecem a ser questionados pelas mudanças do quadro internacional envolvente.

Isso sucede, em primeiro lugar, no fundamento pragmático, abalado drasticamente pela crise da dívida, que irá, de saída, fazer secar a fonte antes inesgotável de créditos dos bancos privados. Em seguida, a dependência dos programas estruturais de ajuste do FMI e do Banco Mundial fornecerá ao Tesouro norte-americano e, em menor grau, a outros países industrializados o eufemisticamente chamado *soft power* para impor condicionalidades e reformas aos endividados. Alguns, como o México e o Chile, conseguirão acomodar-se e, graças a seus sistemas políticos, avançarão no ajuste, na liberalização da economia e voltarão a crescer. Outros, como o Brasil, se debaterão por mais de dez anos nas convulsões das moratórias entrecortadas por cartas de intenção e programas inconclusivos.

A vulnerabilidade financeira é potencializada pela comercial. Já em 1982, ano de eclosão da crise da dívida, o governo brasileiro tivera de flexibilizar sua oposição à inclusão dos "novos temas" na rodada de negociações em preparo no GATT. Ao longo de todo o período de 1982 a 1993, o país vai-se defrontar com uma pressão americana em duas frentes: a multilateral (serviços, propriedade intelectual, investimentos na Rodada Uruguai) e a bilateral (lei de Informática, regime de controle de importações da CACEX, medidas antidumping em produtos siderúrgicos etc.).

Ocasionalmente, em episódios como o da aplicação em 1988/89 de sanções unilaterais contra o Brasil, devido à falta de reconhecimento de patentes farmacêuticas, a ação visa ao mesmo tempo a modificar a lei nacional e a induzir a uma mudança na posição brasileira nas negociações multilaterais quanto à propriedade intelectual. Os problemas comerciais se sobrepõem na agenda bilateral aos contenciosos outrora predominantes em direitos humanos e não-proliferação nuclear. Em contraste com a fase anterior, aumenta o grau de dependência relativo ao governo norte-americano, quer para viabilizar tratativas com o Fundo, o Clube de Paris e os banqueiros privados, quer para levantar resistências a empréstimos multilaterais ou barreiras comerciais. Cresce de novo na face externa do Brasil o peso do eixo assimétrico ou de desigualdade. Seria exagero ver nisso a razão principal da persistência da crise interna. Exagero comparável seria negar que o clima externo adverso é um elemento relevante dessas dificuldades.

Não é menor ou menos profunda a transformação que revoluciona as grandes estruturas do sistema internacional. A desintegração da URSS e do Pacto de Varsóvia, a morte do socialismo real na Europa implodem o bipolarismo e asseguram a absorção pelo sistema de Bretton Woods do modelo alternativo das economias do Leste. Nem por isso é nítida ou imediata a emergência de uma ordem multipolar, inibida pelas limitações político-militares da Alemanha e do Japão e pela contínua incapacidade européia de formular uma política externa e de defesa comum. É inegável, por outro lado, que em matéria de recursos financeiros, de investimentos, comércio e tecnologia, o poder se acha melhor distribuído entre os pólos dos EUA, Europa e Japão. O diferencial que mesmo nessas

áreas beneficia os Estados Unidos e seu virtual monopólio no setor das armas estratégicas nucleares e seus vetores (admitindo-se que o desarmamento russo seja irreversível) conduzem os americanos não à situação de potência única como a da "monarquia universal" dos antigos mas, pelo menos, a uma posição singular. São eles, com efeito, os únicos capazes de jogar com desenvoltura em todos os tabuleiros: militares (Iraque, Somália), financeiros (G-7, FMI, Banco Mundial), comerciais (GATT, NAFTA) etc. Isso lhes dá o instrumento para mobilizar coalizões de geometria variável a fim de administrar ou controlar crises como as da Guerra do Golfo, da ajuda à Rússia, da operação na Somália.

Trata-se de modalidade inovadora do multipolarismo com dois traços característicos. O primeiro é a existência de um líder, uma espécie de resíduo dos líderes das duas alianças do bipolarismo. Expressão de uma realidade, a de que o monopólio estratégico nuclear faz com que um dos atores seja mais igual do que os outros (ao contrário da relativa igualdade do multipolarismo clássico), o líder assume o papel insubstituível de catalisar as coligações e as iniciativas. A outra característica é a utilização do processo multilateral (Conselho de Segurança, organizações financeiras multilaterais) para dar às ações legitimidade e recursos adicionais. Ao falar-se em superpotência única, portanto, é preciso evitar a simplificação que esconde as limitações reais de poder dos EUA e as que são auto-impostas por razões de busca de legitimidade.

A essa configuração política *sui generis* corresponde, no plano econômico, o reforço às tendências de integração global e regional. O processo de globalização, isto é, a distribuição por localizações geográficas diferentes dos elos da cadeia de produção de manufaturas, vem conduzindo à uniformização das normas (propriedade intelectual, investimentos, competição) na chamada "convergência sistêmica." A estratégia de investimentos das empresas transnacionais é um dos motores que impulsiona essa tendência. Por sua vez, a regionalização dos fluxos de investimento e comércio dentro das áreas de influência da CEE, dos EUA (NAFTA) e Japão complementa a globalização e prepara em muitos casos a uniformização das normas. Vai-se plasmando, assim, uma ordem econômica muito diferente da propugnada nas décadas de 60 e 70 nos

foros de discussão Norte-Sul. O grupo dos 77, principal porta-voz do Sul na discussão sofreu – da mesma forma que o Movimento Não-Alinhado, sua contraparte política – considerável enfraquecimento, em função, entre outras razões, da desagregação do socialismo e desaparecimento de modelos econômicos alternativos. Ao mesmo tempo, dentre os países-chaves do grupo, a Iugoslávia deixou de existir, a Argélia mergulhou em profunda crise, o México e a Indonésia seguiram caminhos diferentes e a própria Índia ensaia os primeiros passos na via de uma relativa liberalização da economia, enquanto o Brasil e outros latino-americanos se viram fragilizados pela dívida e suas seqüelas.

Na América Latina a reestruturação econômica foi precipitada pela dívida e balizada pelos programas de ajuste do FMI e do Banco Mundial. Através dos planos Baker e Brady, o Tesouro comandou o processo, coordenando os credores, ditando em larga medida a política dos EUA para a região e exercendo sobre os dirigentes latino-americanos uma influência facilitada pela formação de muitos deles em universidades norte-americanas. As tentativas esporádicas de concertar uma resposta coerente dos devedores, as moratórias unilaterais não tiveram força para contrabalançar a unidade dos credores. O resultado não foi apenas a conclusão, no décimo aniversário da moratória mexicana, das últimas renegociações com os devedores remanescentes (Argentina e Brasil). Mais do que isso e graças também ao efeito da onda neoliberal da era Reagan, os Estados Unidos lograram o que vinham tentando há décadas: substituir na teoria e na prática as teses da CEPAL e da UNCTAD pelo "consenso de Washington" sobre desenvolvimento. Redução do tamanho e das funções do Estado, privatização, abertura do comércio exterior, liberalização da economia, eliminação do déficit, saneamento anti-inflacionário são os ingredientes da receita que deve gerar o clima favorável aos capitais privados nacionais e estrangeiros, aos quais se passa a atribuir o papel de liderar o desenvolvimento. O debate iniciado no pós-Guerra e acentuado nos foros Norte-Sul dos anos 60 e 70 parece encerrar-se, ao menos por ora, pela afirmação das idéias pregadas pelos americanos desde a época de Roosevelt e Truman.

A denominada "revolução silenciosa na América Latina" transpõe uma etapa inesperada quando o Presidente Salinas se decide a completar a reformulação do modelo mexicano pela associação do seu país a um mercado unificado da América do Norte, juntamente com os EUA e o Canadá (o *North American Free Trade Association*, ou NAFTA). O Governo Bush confere prioridade à meta e dá um passo adiante ao propor sua extensão a todo o Continente na Iniciativa para as Américas, na qual evoca a idéia de "uma zona de livre comércio do Alasca à Patagônia." Tudo isso dá a impressão de eco longínquo da "união aduaneira" sugerida pelo Secretário de Estado James Blaine, nos albores do pan-americanismo em 1889, e então descartada como quimérica pelo delegado argentino Roque Saenz Peña. Desta vez, numa atmosfera mais sensível à tendência para a formação de blocos comerciais, a reação da quase totalidade dos países latinos e caribenhos é de vivo interesse, ensaiando-se até alguma disputa, logo vencida pelo Chile, para definir quem ocuparia o primeiro lugar na fila dos postulantes à futura extensão. Não é coincidência que México e Chile, selecionados como parceiros preferenciais dos arranjos de livre comércio, sejam os países que mais avançaram no ajuste estrutural e no processo de globalização da economia.

Como se viu, portanto, se crise é ruptura, mudança decisiva ou, na conhecida descrição de Gramsci, o período de sintomas mórbidos no qual o velho não acabou de morrer e o novo não consegue nascer, encontram-se claramente em crise os pressupostos dos paradigmas antigos e novos. A essas crises dos componentes conceitual, pragmático e latino-americano das formulações de política externa se contrapõe a crise sistêmica e persistente do próprio Brasil.

É esse estado precário que faz com que o país seja percebido pelo mundo exterior, pelos seus vizinhos e por ele próprio como a parte da América Latina que não está dando certo, como a exceção problemática num panorama geral mais animador. É ela também, mais do que as dúvidas sobre a adequação do modelo diplomático à realidade, que compromete e limita o potencial de ação externa do Brasil.

De fato, é sugestivo que a polêmica sobre a política exterior brasileira, tão azeda e veemente entre 1961 e 1963 ou durante as gestões de Silveira e Guerreiro, tenha praticamente se exaurido e que o regime civil pós-1985 haja reconhecido o caráter quase consensual dessa política.

Nada se compara entre nós à verdadeira revolução que recentemente reorientou a política externa argentina numa direção que não deixa de apresentar perturbadora semelhança com o formato e as intenções do paradigma brasileiro do passado. À luz desse terremoto diplomático seria curioso reler o ensaio dos anos 70 sobre as relações argentino-brasileiras no qual Oscar Camilión contrastava a linha tradicional argentina, mais voltada para a Europa e a América Latina e crítica da hegemonia americana com a diplomacia de um Brasil percebido como em busca da posição de "país-chave" alinhado aos EUA, em troca do apoio de Washington ao seu desenvolvimento econômico. Quase se tem a tentação de inverter os nomes dos países para ver se a descrição ainda encaixa...

No caso brasileiro, o país precisa muito mais de conserto e reforma do que sua política exterior. Não que esta seja irretocável ou não necessite constantemente adaptar-se às grandes transformações em curso. Para isso, entretanto, os parâmetros gerais que vêm nos últimos anos inspirando a ação diplomática proporcionam flexibilidade suficiente, sem entorpecer a solução dos problemas que atualmente impedem a realização do potencial interno do Brasil e de sua influência além-fronteiras.

Efetivamente, numa perspectiva global, a reconstrução da ordem pós-Guerra Fria pode encerrar ameaças à autonomia mas oferece, ao mesmo tempo, oportunidades substanciais para a iniciativa e auto-afirmação. Ao eliminar o confronto maniqueísta bipolar e o perigo da destruição nuclear, o colapso da URSS e do comunismo desmoralizou de vez a pregação do alinhamento automático e a repressão das reformas sociais internas por temor anti-soviético. A concentração dos meios estratégicos nucleares em Washington é contrabalanceada pelas limitações inerentes a esse poder em situações específicas (Bósnia, por exemplo), pelo redirecionamento para temas domésticos das prioridades dos EUA e pelo

reconhecimento americano da necessidade do aporte dos demais em recursos econômicos e de legitimidade.

O Brasil tem condições de contribuir, junto com os EUA e outros países, para muitas das coalizões que serão crescentemente necessárias para enfrentar os grandes desafios globais. O melhor exemplo é o papel brasileiro na organização e no êxito da Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro em 1992. Ao converter uma vulnerabilidade potencial em alavanca de prestígio internacional e de recursos para seus problemas ambientais, o Brasil demonstrou criatividade diplomática, capacidade de organização interna e disposição para articular aproximações e compromissos. Não se pode dizer que, nesse episódio, nossa contribuição tenha sido menor do que outra qualquer. Certamente não foi menor do que a dos EUA, que não estiveram numa de suas horas mais felizes.

Em não-proliferação de armas de destruição de massa, seria difícil exigir credenciais mais convincentes do que as do Brasil, único país gigante em população e território (os outros são EUA, Rússia, China e Índia) que não é, ao mesmo tempo, potência nuclear ou simplesmente potência militar de indiscutível domínio regional. As decisões recentes com a Argentina em relação à Agência de Energia Atômica e à desnuclearização da América Latina, os esforços para criar no Atlântico Sul um espaço livre de armas nucleares qualificam o Brasil não para uma posição defensiva mas, ao contrário, para um papel vigoroso no domínio do desarmamento.

Na pacificação de conflitos regionais e na promoção da democracia, seja em Angola e Moçambique, seja no Suriname e outras áreas onde dispomos de alguma influência, a atuação brasileira tem sido persistente e em consonância com a de outros países, inclusive os EUA.

O Brasil tem igualmente interesses fundamentais em jogo nas negociações da Rodada Uruguai e na preservação do sistema multilateral de comércio do GATT. A estrutura diversificada do comércio exterior brasileiro, a ampla liberalização do regime de importações explicam que, para o Brasil, lutar pelo aperfeiçoamento do multilateralismo comercial é matéria não de virtude mas de necessidade. Na coligação para liberalizar o comércio de produtos agrícolas, o

governo brasileiro se associou aos demais membros do Grupo de Cairns e ao dos Estados Unidos a fim de superar o protecionismo da CEE, Japão e outros países de agricultura fortemente subsidiada. São esses apenas exemplos parciais das oportunidades que a evolução recente das relações internacionais ofereceu ao Brasil para figurar ao lado dos EUA em algumas das coalizões de que se vai aos poucos tecendo a teia complexa da nova ordem mundial. Em cada um desses casos, a ação brasileira foi guiada pela autonomia de julgamento na apreciação dos interesses e valores envolvidos. Não há compulsão de coincidir nem de discordar da nação mais poderosa do sistema. Para o Brasil, a nova ordem só será duradoura se for baseada na participação e no consenso. Uma ordem internacional democrática que corresponda à democratização interna das sociedades não é compatível com o efeito, igualmente degradante, de alinhamentos automáticos tanto para evitar punição, como para conquistar recompensa.

Aliás não será pela via da recompensa externa, ainda que fosse possível mobilizá-la, que se há de encontrar a saída. Os constrangimentos criados pela dívida, o aumento da dependência são reais mas o impulso para superá-los terá de partir de dentro. O sistema econômico internacional não é uma camisa-de-força. As possibilidades de diversificação das fontes de cooperação, de atração de capitais e financiamentos estão ao alcance das economias promissoras, como se demonstrou pelo ingresso de recursos em países da Ásia e da América Latina e até no Brasil, quando as condições pareciam mais encorajadoras. Em outras palavras, sem um mínimo de êxito interno, o alinhamento político propugnado pelas velhas fórmulas de nada serve. Como se diz nos EUA, “nobody loves a loser”. O que também é válido na busca de parceiros na Europa e no Japão. Ao contrário, com o êxito da estabilização e do retorno do crescimento, o alinhamento é desnecessário e voltam a existir as condições de autonomia e de diversificação da cooperação externa.

Resta ver como, havendo superado a fase em que subordinava a América Latina aos Estados Unidos, a diplomacia brasileira poderá evitar agora que a América Latina subordine o Brasil aos Estados Unidos. Não se trata de fantasia. O risco é sério e passível de se configurar se a proposta de zona de livre comércio se realizar sem o

Brasil, por auto-exclusão ou não. Entra-se aqui, é claro, num domínio aleatório, de incerteza quanto às intenções do novo governo americano, de sua capacidade de vencer as resistências domésticas para levar avante um programa "do Alasca à Patagônia", do tempo que isso demandaria. O fato, porém, é que a maioria, se não a totalidade dos latinos e caribenhos, deseja aumentar ou ao menos assegurar, por esse caminho, seu acesso àquele que é, para quase todos, seu maior mercado. Cria-se, assim, para o Brasil um duplo desafio. De um lado, o de evitar que as preferências do NAFTA ao México e sua extensão a outros países proporcionem a esses competidores condições mais vantajosas de ingresso no mercado do principal parceiro nosso e deles. Do outro lado, o de impedir que a multiplicação de acordos entre Washington e essas nações acabe por erodir as margens de preferência dos manufaturados brasileiros nesses mercados e ofereça situação mais favorável aos competidores americanos. Estes últimos, ademais, podem acenar, em compensação, com as oportunidades de um mercado relativamente aberto como o dos EUA. Em contraste, conforme mostrava Carlos Massad em estudo publicado na Revista da CEPAL,[13] no início da década de 80 o Brasil detinha mais de 90% do total dos saldos acumulados no intercâmbio inter-regional na ALADI, devido ao seu coeficiente mínimo de importações. A solução passa aqui também pela superação do impasse interno. Retomando o crescimento a taxas históricas, o mercado brasileiro volta a ser atrativo para os EUA e para a América Latina, desde que consolide a abertura comercial como opção irreversível. Terá, em conseqüência, condições de competitividade para ajustar-se aos esquemas de integração regional (NAFTA, Mercosul) e à crescente globalização da economia mundial. É o que vem fazendo com êxito a China, como o Brasil país continental que vem crescendo aceleradamente, graças, entre outros meios, ao seu êxito no comércio exterior.

Chega-se, desse modo, ao fim desse longo périplo, que iniciamos quando o século XX ensaiava os primeiros passos e o Barão do Rio Branco, desembarcando de um auto-exílio de quase 30 anos na Europa, subia a Petrópolis na tarde da sua volta triunfal a fim de fugir à febre amarela. Nestes quase cem anos, o Brasil exorcizou muitos fantasmas e criou uma política externa capaz de reconciliar

sua identidade de país-continente, de nação latino-americana, com as implicações de vizinhança com o maior centro de poder do sistema internacional. Nessa evolução, que teve altos e baixos, instantes de subordinação e de afirmação, os pontos altos coincidiram com momentos de estabilidade interna e de crescimento (a era Rodrigues Alves-Rio Branco, os anos JK, o período Geisel-Silveira). Seria ilusão pensar que o futuro possa ser diferente. O General de Gaulle dizia que o exército era instrumento do Estado mas para ser bem utilizado era preciso que houvesse um Estado. Pode-se dizer igualmente que é preciso haver um projeto nacional para dar coerência e meios de ação aos paradigmas e fórmulas de política exterior. A crise do projeto anula todos os paradigmas. Da mesma forma que nas outras horas decisivas da sua História, o Brasil saberá descobrir em seu povo a força necessária para reencontrar-se consigo próprio e com o mundo. Esse encontro marcado passa pela renovação interior do projeto de país e pela reconciliação, numa síntese harmonizadora, da vertente latina e da norte-americana da política exterior do Brasil.

Referências Bibliográficas

BURNS, E. Bradford. *The Unwritten Alliance*. New York: Columbia University Press, 1966.

CAMILIÓN, Oscar H. "Relaciones argentino-brasileñas", in: *Estratégia 21* (março-abril), 1973.

DANESE, Sérgio. "A diplomacia da República Velha: uma perspectiva", in: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasil, 1984, XXVII (10-108).

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Rodrigues Alves*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1973, tomo I.

MALAN, Pedro Sampaio. "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)", *in O Brasil republicano, economia e cultura*, tomo II da História da Civilização Brasileira. São Paulo: Difel/ Difusão Editorial S.A., 1984.

MASSAD, Carlos. "Una nueva estratégia para la integración", in: *Revista da CEPAL*, 37 (abril), 1989.

PARANHOS, José Maria da Silva. *Obras*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945-48, tomo IX.

RICUPERO, Rubens. "Las Relaciones de Brasil con los Estados Unidos de América y con América Latina", in: conferência no Instituto de Assuntos Internacionales. Caracas, 1o de março de 1978.

________. "A diplomacia do desenvolvimento", in: *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989.

________. "Ensaios de história diplomática do Brasil (1930-1986)", *cadernos do IPRI*. Brasília, 1989:2.

Os Militares e a Política Externa Brasileira: Interesses e Ideologia

Tullo Vigevani

O papel dos militares no período de 1930 a 1945 tem sido bastante pesquisado em suas diferentes facetas. Ao tentarmos discutir algumas das suas posições no que se refere à política exterior, à guerra e mesmo em relação à FEB (Força Expedicionária Brasileira), o faremos sob o enfoque da busca de identificação dos portadores da nacionalidade ou dos interesses nacionais. Certamente, as Forças Armadas, e em particular o Exército, entre os aparelhos de Estado, têm se constituído progressivamente, desde Caxias e sobretudo a partir de 1889, num esteio do próprio Estado. Por suas normas de organização, sua própria forma de ser e de estruturar-se, têm sido um aparelho com interesses nacionais. Entendidos estes interesses no sentido territorial do termo, isto é, em boa medida, ligados a uma perspectiva de estruturação em todo o país e, portanto, em princípio, desvinculados do localismo, do regionalismo, das facções coronelísticas. Ao menos é esta a ideologia, a concepção prevalescente entre os próprios militares e sobre a qual repousa sua própria reprodução como camada específica do aparelho público e da sociedade. Sabemos, porém, que nem sempre isto se deu. O general Góes Monteiro, chefe militar da revolução de 1930, depois Chefe de Estado-Maior do Exército e Ministro da Guerra, no fim de sua vida, em 1955, ao concluir suas memórias-depoimento, é taxativo em apontar as limitações das Forças Armadas e reconhece que dissenções e facções existiram sempre que, se "não pode haver nação sem Forças Armadas", então a tarefa central é a luta contra estas dissenções e facções e contra a tentativa que fizeram sempre os políticos na Velha República (e que continuaram fazendo depois de 1930 e depois de 1945) de sua utilização faccional, o que as "levaria à subalternidade de um gendarmismo".[14] Assim como parte da burguesia industrial

desenvolve naqueles anos um projeto industrialista e de desenvolvimento econômico que teve como uma de suas conseqüências a constituição de condições que possibilitaram determinada orientação em política exterior do governo e do Estado, cabe perguntar-nos qual teria sido a contribuição do Exército a esta mesma orientação. Em outras palavras, visto que um pilar certamente fundamental do Estado Novo foi o Exército, e visto que – apesar de opiniões contrastantes de seus chefes – o Exército participou da formulação da política exterior do Estado Novo, cabe perguntar em que medida a força armada contribuiu na direção do fortalecimento de um projeto nacional voltado à melhoria da posição internacional do Brasil. Se a resposta a isto fosse decidida e absolutamente positiva, poderíamos dizer que o Exército naquela fase histórica pesou para o fortalecimento do Estado nacional e constituiu-se em portador dos interesses nacionais. Se não for assim, então teremos que examinar que interesses setoriais foram defendidos pelos militares naquela fase. Pode-se antecipar que ambas as condições se verificaram.

Os trabalhos recentes a respeito do papel das Forças Armadas no Brasil, no período anterior à II Guerra Mundial, ainda que com diferentes interpretações, parecem convergir num ponto: o do reconhecimento, como diretriz fundamental, da não existência, para elas, de uma política internacional claramente definida. Isto é, se pelas origens e constituição das Forças Armadas, a preocupação relativa ao equilíbrio estratégico na Bacia do Prata é importante, em outros aspectos não há definições de longo prazo que possibilitem indicar os militares como impulsionadores de uma determinada linha em política internacional. Mesmo a missão política do Exército, afirmada por Góes Monteiro, refere-se a uma "política do Exército" específica, voltada, na sua interpretação, aos destinos da pátria, à grandeza nacional, mas tudo isso no sentido da constituição de um cimento unitário, do qual as Forças Armadas devem se constituir em núcleo básico acima dos partidos e, acrescentaríamos, acima da sociedade. Mas estes objetivos certamente não determinam formulações claras no campo da política exterior e nem mesmo no que tange aos projetos de desenvolvimento, dos quais os industralistas e/ou nacionalistas e/ou segmentos do aparelho do Estado seriam os portadores naquela etapa. Tronca,

em sua discussão sobre a industrialização e o papel exercido pelos militares, no período de 1930 a 1942, conclui que "no que diz respeito ao Exército como conjunto, tratava-se, portanto, de defender seus interesses corporativos."[15]Mesmo Góes Monteiro, que devotou-se de corpo e alma à reconstituição, ou melhor, segundo ele, à constituição de um Exército verdadeiramente nacional, verdadeiramente capaz e responsável pelas tarefas que lhe são precípuas, sobretudo apto à ação de guerra, mais além das críticas aos políticos e às elites, defende essencialmente a constituição de uma corporação forte e unida; todas as suas propostas orientam-se a isso. "Não nos devemos esquecer, pois, que são as lutas de facções aquelas que mais distúrbios ocasionam ao organismo militar, levando-o às portas da perdição. E quem são os agentes provocadores e perniciosos que, sistematicamente, desde o início da nossa formação, não têm feito outra coisa senão envolver as Forças Armadas nesse redil, que é a política, colocando-as ao serviço de seus interesses, que são opostos aos interesses da Pátria? Quem são eles? São os eternos *profiteurs* do aventurerismo nacional e internacional, que, na cisão das Forças Armadas, encontram o clima de que necessitam para a satisfação de seus apetites e das suas ambições."[16] Parece-nos, de fato, este o ponto central na tentativa de interpretação do papel das Forças Armadas frente à guerra. Aliás, esta convicção apóia-se também na análise do Exército de Campos Coelho[17] relativa não apenas ao período mas a toda a história da instituição. Daí a importância que ele atribui àquilo que chama "doutrina e política militar da época", para cuja formulação Góes Monteiro tem um papel excepcional. Sem necessariamente absorver a metodologia de Campos Coelho, sua busca dos elementos de continuidade na constituição do aparelho burocrático Exército e forças armadas o levam, como também faremos, a destacar as concepções fortalecedoras da estrutura militar.

Pode-se certamente dizer que as Forças Armadas chegaram às vésperas da guerra sem uma escolha precisa. Não havendo para os chefes militares uma inclinação de caráter militar ou mesmo ideológica, pode-se deduzir que a ação deles acabará estribando-se em duas orientações principais. Em primeiro lugar, a defesa dos interesses específicos da corporação – e estes são, no que se refere ao relacionamento com o exterior, os relativos aos fornecimentos de

armas, ao menos no período imediatamente anterior e inicial do conflito. Em segundo lugar, a busca de adequação de acordo com os interesses da política exterior brasileira, mas mesmo neste caso as tendências estruturais, de longo período, que conduzem a uma aproximação com os norte-americanos, certamente preexistiam a 1942, aos acordos iniciais do período da guerra, ao rompimento de relações com o Eixo e ao convênio militar de maio deste ano. McCann é explícito no reconhecimento de que muitas das análises feitas a respeito do papel dos militares foram influenciadas pelo peso atribuído a fatores que reconhece transitórios. No nosso entender, trata-se de questão mais profunda, que apenas pode ser explicada por uma interpretação da história brasileira ligada às necessidades políticas e ideológicas posteriores aos acontecimentos. Diz McCann que "é possível que a enorme encomenda de armas que o Exército brasileiro fez à Alemanha em 1938 e o 'flerte' com o Eixo, de 1938 a 1940, tenham desviado a atenção dos historiadores, inclusive a minha, de tendências mais profundas, menos transitórias".[18] Mas o desvio indicado por McCann não é casual. Em depoimento gravado de 1976 a 1980, Cordeiro de Farias[19] cita repetidamente os mais altos chefes militares do período da II Guerra como germanófilos.

Muitas vezes o interesse nacional, ou mesmo o nacionalismo, particularmente para os países pobres, como os da América Latina, tem sido considerado com uma certa analogia ao neutralismo. Claro está que nos estudos sobre o imperialismo no período entre as duas guerras há em diferentes autores referência à concorrência interimperialista como uma possibilidade que se oferece a forças nacionalistas para obter vantagens relativas para si. O imperialismo e a política dos países centrais não são certamente homogêneos, e sobretudo às vésperas da guerra estes países estavam em franca oposição, inclusive no campo econômico. Alguns países da América Latina buscaram obter vantagens desta situação. No caso do Brasil, a política econômica e a política militar não foram imunes às possibilidades que aparentemente se ofereciam. Nosso interesse volta-se agora à tentativa de responder à questão de se a exploração destas possibilidades configurava, para os militares, uma política nacionalista, entendida como voltada à defesa dos interesses nacionais.

Acreditamos necessário, para obter uma resposta recorrer a Clausewitz. Isto porque este autor, ao discutir a estratégia no campo militar, nos diz em forma absolutamente cristalina que as altas esferas da estratégia se confundem com a política e a administração do Estado. "Não nos enganemos a este respeito, não se trata aqui de fórmulas e de problemas científicos. Com efeito, as relações materiais (na guerra) são muito simples. O que é mais difícil é compreender as forças morais que entram em jogo. Mas, mesmo naquilo que se lhes refere, as complicações e a grande variedade de grandezas e de dados morais só existem nas mais altas esferas da estratégia, no lugar em que ela atinge o seu limite, ou melhor, se confunde com a política e a administração do Estado, e, nesse caso, como já dissemos, as forças morais apontam de preferência para as questões de mais ou menos que para a sua forma de execução. Quando esta se torna preponderante, como é o caso nas diferentes ações grandes ou pequenas da guerra, os dados morais reduzem-se a um número bastante restrito".[20] Na nossa interpretação, isto ajuda a compreender que se a política do Exército busca ser uma política de corporação, ao mesmo tempo entendendo-se garante não apenas do Estado mas da própria nação, mas não chegando a extrapolar amplamente os limites da corporação – fato que efetivamente não se deu no Estado Novo – então sua capacidade de incidir sobre os rumos políticos mais gerais torna-se limitada. Por outro lado, se os interesses da nação pudessem ser expressos pela sociedade política e esta tivesse condições de conduzir a política militar, então esta política possivelmente passaria a ser um ponto de apoio à política do Estado e, se for o caso, à política desejada pela nação. O fato de os chefes militares no período do Estado Novo e mesmo antes terem acentuado o caráter circunscrito de sua ação não significa não intervenção nos assuntos políticos. Significa, antes, que a posição dos militares acabou exercendo-se de forma pragmática, sem uma incidência dominante, determinante. O "compromisso histórico" de 137, na expressão de Ferreira,[21] se faz de acordo com o Exército e com sua participação decisiva, é certo. Mas sua ação não é exclusiva, e está também determinada, bem mais do que por planos Cohen ou coisas deste estilo, pela reiterada necessidade de defesa da corporação contra outros poderes, seja os do executivo, seja, em particular, os do Parlamento. Neste

sentido, as raízes daquele autoritarismo militar devem ser claramente distinguidas de outras formas de autoritarismo – do período ou de outros períodos – pois remontam, também, à necessidade de reprodução da corporação e da garantia de seu espaço, na sociedade. Pensadores conservadores do período, como Vianna, por exemplo, distinguem-se por uma visão mais orgânica da sociedade, "realmente o Estado, pelos meios de ação de que dispõe modernamente, pode reformar e transformar uma sociedade determinada",[22] mas seu autoritarismo implica efetivamente uma visão de mundo mais abrangente. O Exército como estrutura, pela voz de quem efetivamente tem poderes para tal, pelo que se disse há pouco, acaba acompanhando as diretrizes gerais da política exterior do Estado. Ao acompanhá-la e ao não determinar modificações de grande porte nesta política – justamente por não haver elaborado outra – acaba aceitando o objetivo da utilização das possibilidades oferecidas para melhorar a própria capacidade de maximização de oportunidades. No nosso entender, a evolução da política dos militares até a constituição da FEB, com sua participação no campo de batalha e sua dissolução, tão amargamente descrita por Brayner, faz parte deste jogo: o da defesa da corporação militar. Mas ao mesmo tempo, este jogo pôde ser implementado, levado adiante, porque germinou num contexto que correspondia ao que era considerado, e efetivamente o era para os que tinham voz, o interesse e a vontade nacional. Pode-se dizer que houve uma coincidência de interesses, não se manifestando o Exército como portador principal daquilo que parecia ser a vontade nacional; este papel, ao menos no plano da implementação, coube ao núcleo central do Estado naquele período.

A Questão do Profissionalismo

Como lembra Carvalho,[23] no período iniciado em 1930, a influência prevalescente sobre os militares brasileiros mais bem preparados ecoa os ensinamentos ministrados à oficialidade tanto pelo Exército alemão antes de 1914, quanto pela Missão Militar francesa vinda ao Brasil depois da I Guerra Mundial. Parece-nos importante assinalar estas influências prevalescentes porque elas perduraram sob outras formas na formulação posterior do papel do Exército

brasileiro. Góes Monteiro, ressoando estas influências, em seu escrito sobre o Destacamento Mariante, de 1928, fala explicitamente do Exército como devendo ter a vocação de "grande mudo" e sobretudo de que sua verdadeira e única política é a "preparação para a guerra." É justamentes aqui que parece colocar-se um nó central para quem quer compreender o papel político do Exército naquele período. De fato, a preocupação constante de alguns chefes militares que alcançam postos importantes depois de 1930 volta-se à tarefa de consolidação do Exército, e esta tarefa acaba implicando, mesmo para aqueles mais voltados aos quartéis e menos à política explícita, a intervenção direta ou indireta na política ainda que com o objetivo de assegurar o espaço próprio, estamental, dos militares. A geração que se formara no período da Missão Militar francesa, rompendo rapidamente com os antigos chefes, ascende aos altos postos, depois de 1932/33 passa a deter o comando formal do Exército, e formula uma "doutrina militar de efeitos duradouros"[24] que tinha como base uma identidade entre o Estado nacional e institucionalização da identidade do Exército. Sublinhe-se na formulação de Campos Coelho o termo duradouro, pois, certamente este conceito terá conseqüências profundas décadas após.

É desta fase o desenvolvimento de uma concepção de nacionalidade e de pátria que se volta à busca da compreensão de quais são as forças internas, à nação e ao Estado, que podem promover o progresso e o desenvolvimento que teriam como pressuposto básico uma verdadeira unidade nacional. Mesmo quando se fala em independência econômica, não se desenvolvem pressupostos analíticos relativos às relações internacionais, no plano político ou econômico. A concentração de esforços e a tensão permanecem voltadas à luta contra as oligarquias, as ambições, as paixões desenfreadas; as relações com o exterior são interpretadas e vistas como tendo duas características principais. A primeira característica implica que os países centrais, capitalistas desenvolvidos, não são considerados antagonistas: não há nesta fase, no Exército, qualquer desenvolvimento de forças de tipo nacionalista com discurso antiimperialista. Esta linha de pensamento, antiimperialista, ganha adeptos na baixa oficialidade, mas restringe-se àqueles que finalmente aderem à Aliança Nacional Libertadora (ANL). O

discurso nacional existe, mas não surge, como deveria suceder na delimitação de uma identidade, de qualquer contraposição a outrem. Tampouco está presente o discurso universalista, em qualquer de suas vertentes. A exemplo do que se disse, observa-se a proclamação do chefe revolucionário de 1930, Góes Monteiro, em 1931:

> "As outras aberturas, também oriundas do após-guerra, avançaram mais rapidamente até nós, envolvendo-nos, por fim, na intensa conjectura político-econômico-social em que se debate o mundo inteiro.
>
> Cada nacionalidade terá de resolvê-las com os seus próprios recursos: e é preciso que a energia dos brasileiros não falhe, para que o povo delas saia beneficiado – mais forte e mais unido.
>
> Será o Exército uma força de coesão que conservará ligada às diferentes unidades da Pátria num só todo, como tem acontecido em nossa história...
>
> Ele (o Brasil) poderá ser atacado por inimigos internos ou externos, que, todavia, não se dissimulam a ponto de não serem conhecidos. Porque eles ficam mal-encobertos, não só revelando as suas intenções de desnacionalizar o povo brasileiro, senão também procurando reverter, sorrateiramente, as fontes primitivas da mistificação e da hipocrisia de que se nutria a pseudolegalidade dos retrógrados...
>
> A rotina deve, portanto, desaparecer para sempre; e, em seu lugar floresçam o saber e a verdade, na ação e na mentalidade sadia dos novos, para que o Brasil afirmando a sua independência econômica, se integre definitivamente nas conquistas do mundo moderno."[25]

A segunda característica, justamente em razão daquela componente territorial, geográfica, de que falamos, refere-se à preocupação pela região sul-americana, particularmente o Prata. Esta questão tem uma longa trajetória para os militares brasileiros, que explica porque, historicamente, deu-se maior concentração de forças no Rio Grande do Sul. Aron fala que "dois Estados dominantes são quase inevitavelmente inimigos (a não ser que sejam

estreitamente unidos), pela simples razão de que só se mantém o equilíbrio quando cada um pertence a um campo diferente".[26] Esta interpretação, de fato, parece válida no período entre as duas guerras; num contexto em que – ao menos no caso brasileiro – a visão dos interesses estratégicos de parte dos militares parecia concentrar-se na própria área, a sul-americana, apesar de que o relacionamento econômico com o exterior estivesse voltado em grande medida aos países centrais. É por isto que neste mesmo período, seja antes de 1930, com Backeheuser, Elysco de Carvalho e Delgado de Carvalho, e sobretudo depois de 1930, com Travassos,[27] começam a se desenvolver os estudos geopolíticos e estes voltam-se claramente às questões sul-americanas. O próprio Travassos, a partir de 1931, preocupa-se fundamentalmente com o que considera o desequilíbrio pró-Argentina. Góes Monteiro que, como é conhecido, mantém, ao menos até 1944, preocupações voltadas à questão do equilíbrio no Prata, problema que só será superado quase no fim da guerra quando ocorrer um melhor e mais direto entendimento entre Péron e Vargas, até por causa das pressões norte-americanas contra ambos, acentua seu entendimento da necessidade de maior integração nacional justamente em razão do que considera a maior densidade Argentina em regiões do sul do Brasil. Eis como guarda experiências anteriores a 1930:

> "Uma outra coisa que me conturbou ainda mais o espírito foi quando visitei navios argentinos surtos nos portos do rio Paraná. Tive uma impressão má daquela zona quase deserta de fronteira, onde os argentinos exploravam o comércio do mate e estavam, praticamente, senhores das localidades e das comunicações. A moeda brasileira, para ser cambiada, pagava ágio no território nacional."[28]

De qualquer maneira, tanto antes de 1930, mas sobretudo depois, a preocupação com o exterior não é a questão predominante. É também neste sentido que pode-se dizer não existir na "política do Exército" qualquer indicação mais nítida nesta direção. Ou ainda, por estarem os militares sobretudo preocupados com a "política do Exército", sua intervenção no campo político dirige-se

ao fortalecimento deste. Isso encaminha-se em diferentes direções. Por um lado, o Estado deve ter como prioridade o fortalecimento do próprio Exército. Para os militares que contribuíram à revolução de 1930, o Exército era até então apenas instrumento deficiente e falho da defesa nacional, transformando pelo impatriotismo dos governantes, em guarda pretoriana, a serviço de interesses inconfessáveis e de paixões facciosas. Quais as causas e, ao mesmo tempo, as conseqüências dessa precariedade? Falta de material, tropa mal instruída, chefes inaptos. Para eles, a força armada deve ser sobretudo disciplinada, uniforme, bem aparelhada e bem comandada, requisitos básicos "para construir com firmeza a ponte por onde deve transitar a nacionalidade em rumo a seus grandiosos destinos." Mas já nesta fase, sempre a partir dos interesses da corporação, assinalam-se claramente necessidades que acabarão por ser o elemento da corporação, assinalam-se claramente necessidades que acabarão por ser o elemento determinante até mesmo para a adequação da política do Exército ao quadro internacional que no fim dos anos 30 sofrerá tantas modificações. "Adquirir-se-á o material na medida de nossas possibilidades, de modo a fornecer às unidades os engenhos mais poderosos, adequados no gênero de luta mais apropriado, nos centros de guarnição e fora deles. Tentar-se-á o fabrico de alguns desses engenhos em nosso país; no que será realizável, conforme o demonstram a experiência revolucionária."[29]

Pode-se dizer que Góes Monteiro tem uma visão nitidamente militarista. Suas apreciações sobre os exércitos de outros países baseiam-se sempre nos aspectos técnicos, denotando-se quase que nenhuma relação, contrariamente ao que ensina Clausewitz, com a questão política. Mesmo nas ocasiões em que se defenderá das acusações de ser ou ter sido pró-alemão ou pró-nazista, reconhece sempre ter tido simpatia pelo Exército alemão e por aquilo que considerava sua admirável organização: "eu nunca admirei Hitler; admirava, sim, os Generais alemães." De fato, não podemos encontrar, com exceção do período anterior à I Guerra Mundial, mesmo assim com peso relativo, qualquer influência importante alemã entre os militares brasileiros. Os "Jovens Turcos", instruídos antes de 1914 na Alemanha, preocupam-se por introduzir preocupações técnicas e não demonstram maiores simpatias políticas por aquele

país mesmo nos anos sucessivos. Como já dissemos, depois daquela guerra, a influência doutrinária determinante, até o fim dos anos 30, é a francesa. Influência que implica a concepção da estrutura militar e também o equipamento principal. Com exceção do período 1938-39, quando a urgência e a viabilidade oferecida pelos marcos de compensação possibilitou uma forte encomenda na Alemanha, as relações militares com este país foram escassas. Mesmo as medidas discriminatórias, e muitas vezes racistas, preconizadas, desde 1934, pelo Comando Militar para elevar o nível social dos que ingressavam na Escola Militar visavam, para eles, o fortalecimento cultural e sobretudo evitar os que consideravam sentir "horror à caserna": obviamente, no contexto militarista e de controle social exercido ditatorialmente, tais medidas acabaram implicando, sobretudo depois de 1940, discriminação contra todos os que se apresentavam fora do que se considerava a normalidade; entendia-se que assim se pudesse "nacionalizar" em suas origens os quadros de oficiais. O controle da imigração,[30] especialmente restritivo para os japoneses, as medidas relativas às zonas de colonização alemães no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, são outros exemplos do espírito da época, da ideologia do "nacional."

Apesar de contatos anteriores, parece-nos que podemos indicar o ano de 1932 e a Revolução de São Paulo como pontos de partida para uma maior aproximação dos militares brasileiros com os norte-americanos. Em 1932, a compra de 137 aviões militares e comerciais da United Aircraft e da Waco, assim como o fracasso dos tanques franceses na guerra paulista, estimularam esta direção, apesar de nos anos seguintes não haver uma densidade suficiente que permitisse supor substituição da influência francesa pela norte-americana antes de 1939.

A ação dos militares historicamente mais próximos a Vargas poderia dar margem à dúvida se sua concepção de política do Exército significaria a manutenção do Exército à margem da política, ou, diferentemente, a participação do Exército na política, porém sem sua politização. É certo que algumas manifestações inclinam-se em favor da segunda possibilidade, ainda que tenham buscado com forte insistência, como vimos, a despolitização do Exército. Em outras palavras, o vínculo do Exército com a política existe e é

necessário porque é a única forma de atender aos destinos maiores da própria corporação. Ma é ao mesmo tempo absolutamente necessário manter o Exército alheio à cobiça dos políticos. Da mesma forma, na Constituinte de 1934, a posição de alguns militares se faz sentir. Em vários debates, daquele período, demonstra-se vivamente a preocupação em afastar os militares das questões da política. Isto se reflete especificamente na intervenção de Manuel Góes Monteiro, constituinte, na discussão a respeito do serviço militar e do voto aos militares. Ao combater esse voto, Manuel Góes o faz em nome da luta contra os pronunciamentos, contra o incitamento à desordem que faz, segundo ele, que os países sejam enfraquecidos pelo imperialismo e se tornem presa dos países fortes. Para ele,

> "o voto dos militares das classes armadas não é o que convém, nem aos interesses da política, que são a ordem e o progresso nacionais, nem às classes armadas, na previsão da luta de qualquer natureza. O que convém à política, ou melhor, ao Brasil, é que as classes armadas exerçam sua missão de preparação da defesa militar da nação contra os inimigos exteriores e, garantam a segurança das instituições contra os inimigos internos, ocultos ou não, ostensivos ou insidiosos...."[31]

Pensamos que é dentro deste mesmo entendimento que deva ser interpretada a posição de alguns dos chefes militares que prevalecerão no período sucessivo. É o caso tanto de Dutra como de Góes Monteiro. Os interesses que entendem ser os da corporação os levam sucessivamente a agir no campo da política e das instituições. Isto se dá no levante de novembro de 1935. Da mesma forma, é para liquidar de vez as forças estaduais, sobretudo as políticas militares, e os grupos paramilitares, que sustentam o novembro de 1937, que também tem como objetivo reapropriar o Exército dos poderes que até certo ponto lhe haviam sido subtraídos pelo Congresso Nacional, como aqueles de que tratavam as emendas nos 1 e 2 à Constituição. Na expressão de Campos Coelho, "quaisquer

que tenham sido os interesses nacionais aduzidos, ele foram interpretados pelo prisma dos interesses do Exército".[32]

O portador dos interesses gerais do Estado

É a partir de 1937 que as Forças Armadas passam efetivamente a se beneficiar dos resultados do "compromisso histórico." Conforme pesquisa desenvolvida por Carvalho, evidencia-se nas estatísticas relativas aos efetivos das Forças Armadas e das Polícias Militares um acentuado crescimento numérico, a partir de 1930, das primeiras, processo que se consolida irreversivelmente com o Estado Novo. Mas onde torna-se ainda mais visível o peso acrescido das Forças Armadas no Estado é no tocante ao orçamento. Além das despesas orçamentárias, cresceram grandemente os créditos não-orçamentários. "O mais interessante é que fica agora bem claro o que sucedeu em 1937 e 1938, em torno da decretação do Estado Novo: houve um enorme aumento nos créditos não-orçamentários, tanto para o Exército como para a Marinha, chegando eles em 1938 a superar os créditos orçamentários".[33] Assinalamos estes aspectos porque sem tê-los em conta não se compreenderão os desvios na atenção dos historiadores, a que bem fez referência McCann. Os anos que antecedem a guerra, 1938 e 1939, não implicam modificações na linha mestra conduzida pelo Estado brasileiro no campo das relações exteriores, mesmo se feitas comparações com antes e com depois de 1930, e isto apesar de não serem desprezíveis as lutas políticas em que o Brasil se vê internamente envolvido e que atingem o núcleo central do poder e do Estado, onde se manifestam claras discordâncias. Mas o discurso governamental sempre endereçado ao reconhecimento da solidariedade pan-americana como marco da política exterior brasileira não é apenas formal, correspondendo – mesmo dentro do fortalecimento, em alguns casos, de uma política nacionalista e de um projeto nacional – a uma tendência forte e, diríamos, estrutural na política exterior daquele período. Não casualmente, Aranha volta ao Rio de Janeiro e finalmente ao Ministério das Relações Exteriores depois de novembro de 1937. Em outros termos, e esta nos parece a questão central, a nova situação, que coincide com o definitivo agravamento das tensões no plano internacional, permite

ao Exército dedicar-se intensamente ao esforço de renovação e aperfeiçoamento profissional. Eis porque a questão da compra de armamentos passa a ser um problema central na política não só do Exército, mas do Estado e, em particular, da política exterior. As relações com os Estados Unidos, cujo privilegiamento, apesar do que se escreveu a respeito, não esteve em risco em nenhum momento – mesmo considerando-se as alternativas oferecidas pela constituição dos pólos antagônicos entre os países capitalistas centrais – passam então a ter como foco importante as necessidades militares. Utilizando-nos de conceitos conhecidos, podemos dizer que se o Exército não desenvolveu um projeto nacional hegemônico, isto é, se não elaborou uma política abrangente, de ordem geral, capaz de fazer com que os interesses seus, corporativos, pudessem ser apresentados como os interesses gerais de todo o povo e assim tidos, ao menos, o Exército, inclusive em razão do quadro internacional, pôde colocar-se – tanto na discussão sobre os armamentos, quanto na discussão sobre o envio da FEB – como portador de interesses gerais do Estado. Assim, o Exército passa a defender a posição de que o Estado deveria ter capacidade de defesa não apenas frente às classes excluídas deste mesmo Estado, mas também frente ao exterior; e começará mais adiante, quando será o único caminho visualizado para defender seu espaço, a se interessar pelo envio da FEB porque este envio pode dar continuidade à política de fortalecimento do próprio Exército na sociedade. Já no início da guerra, alguns resultados desta política podem ser apresentados: reformulação das leis e regulamentos do Exército, construção de quartéis, reequipamento através de compras no exterior e através do incentivo à fabricação pela indústria nacional. É ainda Carvalho quem assinala que estas diretrizes acabam reconquistando o apoio de militares que, por razões políticas, poderiam divergir da orientação governamental. Da mesma forma, é válida a conclusão de que o discurso da identificação do Exército com o Estado e sobretudo, com a nação encobre uma realidade não liberal mas certamente burguesa. No nosso entender, o núcleo forte da política exterior finalmente desenvolvida pelo Estado tem sua base de sustentação também na política do Exército e não é levada adiante contra ele ou apesar dele.

Fizemos referência a uma intensificação de contatos militares com os Estados Unidos a partir de 1932. Mesmo assim, um revigoramento do acordo com os franceses em 1934 permitiu a estes prolongar sua influência no que se refere a ensino e a equipamentos. Mas, desde essa época, o interesse norte-americano pelo Brasil começa a se desenvolver e a política dos Estados Unidos para a América do Sul, já em 1935, preocupa-se também pelo relacionamento militar. Segundo McCann, documentos militares norte-americanos indicam que neste período formava-se um consenso de que "do ponto de vista diplomático, é extremamente desejável que se assegurem todos os privilégios adequados ao governo brasileiro, uma vez que o Brasil é o nosso amigo mais confiável na América Latina."[34] O que, porém, é certo é que até 1939 não houve de parte dos Estados Unidos interesse na articulação de um programa militar global para o Brasil. É verdade, que se verifica a presença norte-americana no Brasil na década de 30 no campo militar, mas tratava-se sobretudo de instrução técnica e localizada, desenvolvida caso a caso. Certamente a tecnologia norte-americana nos setores aeronáutico e de artilharia de costa causava forte impressão, mas os aspectos organizacionais, até 1938, estavam totalmente vinculados ao modelo francês. Mesmo assim, deve-se observar que, já em dezembro de 1936, Góes Monteiro advertia que frente a um agravamento da situação internacional existia o risco – assim o entendia – de perda de manobras política e militar, o que acabaria fazendo dos Estados Unidos o único país em condições de fornecer armas ao Brasil. Cabe aqui sublinhar e esclarecer que, se em 1938 as negociações com a Alemanha têm prosseguimento e êxito, isso não está determinado por nenhum privilegiamento destas relações e nem mesmo por um acalentado sonho de neutralidade absoluta. Antes, frente a pressões argentinas, os Estados Unidos se haviam recusado à venda de destróieres. É neste contexto que se realizam as viagens de Marshall ao Brasil, em maio de 1939, e de Góes Monteiro aos Estados Unidos, em julho deste ano, contatos que marcam o início de uma etapa completamente nova nas relações militares do Brasil.

A tendência estrutural a um relacionamento privilegiado com os norte-americanos ocorre em função de determinações maiores em diferentes campos. Se no campo econômico a potência norte-

americana é muito forte, isto se verifica apenas relativamente no campo militar, pois sua reconversão industrial voltada à guerra se completa bem depois do início do conflito. No caso da economia, apesar da importância do comércio com a Alemanha, particularmente em 1938, as relações com os Estados Unidos mostram-se amplamente dominantes (comércio, investimentos, fluxos financeiros etc.); já no caso militar isso não ocorre. Aparentemente, no caso das relações militares, não há nenhuma predeterminação direta para este privilegiamento. Assim, tendo-se em conta os fornecimentos alemães e outros fatores, as possibilidades de relativa autonomia brasileira teriam parecido ao menos razoáveis. Por que, então, Góes Monteiro, no carnaval de 1939, ao discutir as sugestões de visita transmitidas por Aranha insiste em que "num caso como aquele, a rejeição da proposta, ou mesmo um simples recebimento dela com frieza, poderia dar lugar a um mal-entendido entre duas nações amigas, e sobretudo nós, que estávamos dependendo dos Estados Unidos, não deveríamos provocar qualquer estremecimento".[35] Que finalmente se concluirá com as visitas? Certamente vislumbra o grupo do Estado-Maior do Exército que este relacionamento poderá ser de interesse do próprio Exército, reforçando a possibilidade de outros e novos espaços para atender as suas necessidades. Portanto, a linha que leva ao relacionamento com os Estados Unidos no campo militar passa também pelo entendimento de que os interesses próprios da corporação poderão ser beneficiados num processo que implica uma rearticulação de seu projeto. Para eles, na medida em que o Exército é o garante da nação, o fortalecimento do Exército passa a ser visto como fortalecimento nacional, na perspectiva de um projeto nacional e autônomo. Isto é, o Exército seria portador do interesse nacional na medida em que este interesse confunde-se, se superpõe ao da própria corporação. Note-se que a reação de Dutra é diferente, mas o argumento utilizado para declarar-se contrário às viagens ainda é o de que as relações maiores do Brasil no campo militar são com a França. Considerados o quadro internacional de então e o conjunto das relações exteriores do Brasil, onde certamente não se podia detectar maior peso nas relações com os franceses, a posição do ministro parece voltar-se também à manutenção, sob outras formas, de

um espaço de manobra e de defesa da posição brasileira de neutralidade.

A evolução da política dos militares em relação aos Estados Unidos, demonstra a documentação, não apresenta saltos espetaculares. Vimos as motivações de 1939; haverá gradualismo sem rupturas graves também em janeiro de 1942 e janeiro de 1943, fase em que se gesta politicamente a idéia do envio de uma força expedicionária, quando o Estado-Maior reconhece a preponderância estratégica norte-americana. A declaração de Dutra por ocasião de nova viagem de Góes Monteiro aos Estados Unidos, juntamente com chefes de Estado-Maior de outros países latino-americanos, em outubro de 1940, é clara: "Temos a certeza de que dessa segunda viagem à grande Nação norte-americana, à qual nos ligam tão estreitas afinidades históricas e um sentimento de tão viva simpatia pelo seu povo, resultarão reais benefícios para o Exército do Brasil".[36] A posição de Góes Monteiro nesta ocasião nos parece exemplar de persistência na tentativa de busca de vantagens, de tipo particularista, para o Exército. Não deixa, porém, de manter postura que, sempre dentro do discurso pan-americanista, acentua os interesses próprios do Brasil:

> "Tudo bem corrido muito bem, mas no terreno, ainda, da boa vontade de serem úteis ao Brasil, sem que nada de positivo e concreto ficasse assentado."

Ao mesmo tempo, Góes Monteiro mantém os olhos voltados a outras "potências que poderão auxiliar direta ou indiretamente, a resolução de nossos problemas econômicos e militares...."[37] Certamente coloca-se, também neste caso, o tema do significado da autonomia e do projeto nacional. Assim como para outros setores da sociedade, também para os dirigentes militares, ou parte deles, surge a dificuldade em materializar a busca desejada de autonomia e de maximização de benefícios. Este movimento tendencial, certamente forte, esbarra na realidade de uma debilidade estrutural. Conseqüentemente, o movimento tendencial não pode se realizar em sua plenitude, mas não deixa de existir. Portanto, ao abrir-se um ciclo de busca de modernização das Forças

Armadas, acaba correndo a necessidade de introjeção de elementos externos ao que poderia se chamar projeto nacional *tout court*. É ainda Góes Monteiro que, em carta, expressa isto claramente:

> "Nesta ocasião, (Roosevelt) tocou na possibilidade de cooperação do Brasil, para a qual estariam os Estados Unidos prontos a facilitar a aquisição do que necessitassem as suas Forças Armadas, ficando tudo, porém, no terreno do lirismo...
>
> Pelo que tenho visto e conservado, não posso esconder a minha grande admiração por esse povo e agora estou convencido que não conhecemos suficientemente os Estados Unidos, convindo, a meu ver, estreitar mais nossas relações comerciais e culturais com eles e, no que diz respeito particularmente ao Exército, aconselho a vinda de um adido aeronáutico e de oficiais qualificados do Estado-Maior e das Armas, principalmente de aviação e artilharia".[38]

Colocam-se, neste período, os pressupostos da cooperação militar. Nestas ocasiões o pan-americanismo é apresentado como possibilidade que se oferece de assegurar a defesa do Brasil e do continente numa estratégia de neutralidade. Mas não há ignorância do significado desta adesão quando os norte-americanos vão iniciando seus preparativos para a guerra, colaborando com os britânicos. Os representantes dos militares brasileiros entendem a vantajosa colaboração para o Brasil e insistem na necessidade de instruções claras e concretas para obterem resultados favoráveis. É notável como nos documentos do período do discurso da defesa do continente passa, desde antes da guerra, a ser assimilado. Ao mesmo tempo, convém ressaltar como os olhos continuam postos na situação sul-americana, esta sim uma área na qual se considera que o Brasil tem papel a desempenhar e onde se encontrariam seus interesses vitais. A situação de debilidade estratégica é reconhecida, daí a necessidade de bom relacionamento no plano internacional com quem tem condições e poder de decisão, para manter equilíbrios e, se for possível, até para ter situação melhor frente a rivais de igual poder estratégico. Góes Monteiro diz: "Não terei a menor dúvida que os Estados Unidos procurarão na Argentina o

apoio que ora buscam no Brasil, caso este falhe." Ao escrever a Marshall, em agosto de 1939, manifesta-se um alinha estratégica. "O Senhor Presidente da República aprovou (...), tendo em conseqüência autorizado a continuar diretamente convosco as combinações e ajustes para a eventual cooperação entre nossos dois países na hipótese de uma guerra possível, que afete os interesses vitais do continente americano."[39] Nesta mesma carta, a programação relatada para a adequação do Brasil já coloca pressupostos do que será implementado nos anos seguintes no plano da cooperação. Mas a contrapartida exigida se explicita diretamente:

> "Para este fim o Governo brasileiro necessita até que ponto e em que condições contará com o Governo dos Estados Unidos para fornecimento do material de primeira urgência indispensável, cuja nota deixei em vosso poder, sendo que as particularidades de preços não poderão ser nunca menos vantajosas para o Brasil do que as que até agora têm sido ajustadas e propostas pela Alemanha e outras nações".[40]

Aí está o contexto exato das relações militares do Brasil com os Estados Unidos e os termos do contencioso que perdurará até 1944 ou 1945. Seitenfus[41] assinala que desde 1938 a alocação estratégica brasileira está estabelecida. Parece-nos necessário acrescentar, apesar do relacionamento econômico, político, policial e ideológico com o Eixo a que faz referência, que mesmo no período anterior estes fatores não pesariam suficientemente no sentido de possibilitar uma inclinação para os países fascistas, em termos de política internacional, o que se aplica igualmente para as relações militares.

Não podemos desconhecer, entretanto, que os acontecimentos militares do período tiveram notável incidência sobre a política do Estado e sobre a do Exército. Tendo em conta que esta é uma questão altamente polêmica, que suscitou e ainda suscita muita controvérsia analítica, é necessário fazer algumas observações. Acusa-se o regime de Vargas de que frente aos êxitos alemães, sobretudo de junho de 1940 a junho de 1941, isto é, do colapso francês até a invasão da União Soviética, tenha dado demonstrações de vacilação e até de relativa abertura para com os

fascistas. É incontestável que aqueles êxitos, quando ainda não é concreto o ingresso da União Soviética e dos Estados Unidos na guerra, induzem governo e Exército à reflexão sobre como poderá o Brasil se conduzir caso o domínio alemão na Europa se estabilize. Chamemos a isso realismo político. O discurso de 11 de junho de 1940, de Vargas, no *Minas Gerais*, deve ser visto dessa perspectiva. A análise militar palmilha caminhos semelhantes. Num relatório do Chefe de Estado-Maior ao Ministro da Guerra, de julho de 1940, isso se evidencia:

> "As surpreendentes e incomparáveis vitórias das armas germânicas a despeito da tenacidade tradicional do Império Britânico marcam necessariamente um fim de ciclo na História dos povos. Admitindo seja a vitória final alemã, quer outra solução qualquer para o atual conflito, o mundo será reestruturado sobre novas bases político-sociais e econômicas, com modificações profundas e reflexos imprevisíveis para a pluralidade dos povos débeis. O Brasil não se acha, por forma alguma, em condição de (pelo atraso do seu aparelhamento militar em terra, no ar, e no mar, e por outras razões de sobra conhecidas ou ignoradas) atender às duas hipóteses formuladas pelo Estado-Maior do Exército, simultâneas ou separadas de: 1) Guerra no Continente; 2) Defesa de seu extenso e tão exposto litoral."[42]

Certamente há razões para o que chamamos de reflexão – e propositadamente não utilizamos o termo oscilação. Cordeiro de Farias corrobora isto ao interpretar a posição de Vargas. Para ele, o presidente não era admirador da Alemanha e devia ter em conta o objetivo principal, salvaguardar o Brasil no caso de vitória alemã. Apesar de suas acusações de pró-germanismo a Góes Monteiro, reconhece que este possivelmente se apoiava sobre o mesmo pressuposto.[43] A análise da retórica, e também dos documentos do período, evidencia que se mantém a adesão ao pan-americanismo liderado pelos Estados Unidos. Demonstra-o a participação do Brasil na Conferência do Panamá, em julho de 1940. Apenas há uma especificidade, a da defesa do Estado Novo, sujeito à crítica

indireta. Poderíamos assinalar, isto sim, que o projeto de política do Exército e a político do grupo dirigente entre os militares, certamente voltados à consolidação do poder nacional, entendido como peso estratégico-militar, não consegue produzir definições de longo alcance. Isto é verdade. Mas a razão não a podemos buscar apenas entre os militares. Trata-se, em essência, da debilidade dos grupos dirigentes de um país pobre. Tanto a classe dominante quanto o Exército aspiram à melhoria de suas posições, aspiração que tem rebatimento em suas formulações de política exterior, mas que não implica força suficiente para sua implementação. A situação era suficientemente transparente, tanto é verdade que os diplomatas norte-americanos reconheciam ser necessário oferecer algo de concreto para obterem uma posição mais favorável de parte dos militares brasileiros e que a demonstração de força também os inclinaria a favor dos Estados Unidos.[44]

Desde o período inicial da guerra, a preocupação pelo equilíbrio com os países vizinhos, em particular na área do Prata e com a Argentina, é uma constante. Mesmo neste aspecto, acentua-se o fato de que a segurança, visto o que consideram a gravidade latente da situação na América do Sul, só poderá ser alcançada se for superado o retardamento em que o Brasil se tem colocado. Portanto, apontar para a busca de equilíbrios significa apontar para a necessidade do desenvolvimento, e aqui a política do Exército encontra cruzamentos evidentes com a política do Estado em geral.

Se a tendência geral é aquela acima indicada, é preciso verificar como ela foi se desenrolando concretamente. Em 1941, as relações militares norte-americanos efetivamente tiveram momentos de forte tensão. Não vamos analisar todos os problemas em debate no período, limitando-nos às questões propriamente políticas. Mesmo nesta fase, o comportamento dos militares brasileiros é indicador de que o que está em causa não é certamente o afastamento em relação aos Estados Unidos. Naquele ano, o contencioso econômico e político dos Estados Unidos com o Japão vinha se agravando, o que, somado ao apoio à Grã- Bretanha, indicava que o risco de guerra para os Estados Unidos se aproximava. A política militar destes últimos visava à preparação para isto: seria necessário levá-la à frente da melhor maneira possível. Neste sentido buscaram a

implantação de bases no Nordeste, além de outros projetos. As reações dos militares não eram contrárias às ligações com os norte-americanos, mas para a oficialidade brasileira tratava-se de manter plenamente o próprio domínio no Brasil, descartando uma presença militar estrangeira muito forte, com possibilidade de incidência direta no quadro político brasileiro – do qual o Exército era parte co-responsável. E tratava-se também de conseguir a plena satisfação dos fornecimentos pedidos: este continuava sendo um ponto central. Os relatórios do período, nos parece, não deixam margem a dúvidas a este respeito. Dutra é explícito: "Querem, sob a aparência de aliança, o domínio. Pedimos armas para nossa tropa e oferecem tropa armada para substituir a nossa. Sugerimos que nos cedam material e replicam-nos com o oferecimento dele, porém para ser conduzido e usado por sua gente. Propomo-nos a fazer a defesa de nossa terra, desde que nos facilitem a aquisição dos meios e equipamentos correspondentes, e nos replicam com a oferta de a defenderem eles próprios, em nosso benefício, restando a nós apenas o consolo de assistirmos à luta entre estrangeiros, pelejada nos campos, nos mares, nas praias e nos ares de nossa terra!"[45]

A análise precisa deste período é importante para a compreensão das concepções dos militares brasileiros. Caso se tratasse apenas de pragmatismo, apenas da busca de vantagens concretas e imediatas, o relacionamento com os norte-americanos dificilmente poderia ser levado a níveis de estremecimento, como de fato aconteceu. Em nenhum momento foi colocado em questão o pan-americanismo e o compromisso em relação aos acordos diplomáticos firmados. Por outro lado, é preciso considerar que se o grupo militar dirigente se preocupasse com a Argentina como questão única, necessariamente isto levaria à aceitação mais rápida das exigências norte-americanas em troca de colaboração que reforçasse o poderio brasileiro no sul. Ao contrário, há uma dura persistência na reclamação do atendimento às reivindicações brasileiras, no sentido do reforço do Exército e das Forças Armadas como estrutura geral, de modo a poderem – eventualmente – capacitar-se à definição real das próprias políticas. As dificuldades para a superação deste contencioso, que aliás nunca se concluiu, acabam colocando contraditoriamente os pressupostos para a adesão do

Exército à idéia de constituição da FEB. Góes Monteiro, em carta a Dutra relativa a questões colocadas pelo Chefe da Missão Militar norte-americana, Miller, de junho de 1941, que inclusive questionou eventuais posições germanofilas e até pró-nazistas no Exército brasileiro, diz claramente que frente à guerra não tem predileção, mas que se mantém "irrepreensivelmente neutro em face da contenda, mas, como parte integrante que é do Continente americano, não dissentirá das demais Nações no objetivo de garantir a segurança comum." Na mesma ocasião, Góes Monteiro reafirma o que parece ser a questão tão efetivamente decisiva:

> "Respondeu o Chefe do E.M.E. que sempre foi afirmado em diversos entendimentos e convenções particulares e oficiais, para os casos claramente definidos e fixados no anteprojeto de Bases de Cooperação, que essa cooperação seria efetivada e integral, mas, todavia, com intensidade proporcional aos meios materiais adequados, disponíveis na ocasião, isto é, que seria máxima se dispuséssemos de todos os recursos necessários às Forças Armadas do Brasil e mínima se apenas contássemos com os atuais recursos bélicos (não aumentados); em qualquer outro caso, porém, jamais ela seria nula ou faltosa, desde que se manifestassem as hipóteses e condições formuladas."[46]

Assim, aparentemente não sobra dúvida de que neste caso o Exército brasileiro adota uma posição de tipo nacionalista, e não apenas militarista, como poderia ser classificada se fosse firme apenas em relação a concorrentes em pé de igualdade ou mais fracos. Esta posição corresponde às necessidades e objetivos dos teóricos militares, de consolidar um entendimento de projeto nacional coincidente com o projeto de fortalecimento do Exército. Certamente, para estes teóricos, agir de outra forma levaria a um debilitamento da própria política do Exército entendida como superposta à política de fortalecimento da nação. Os atritos já existentes naquela fase com militares mais favoráveis à maior flexibilidade com os norte-americanos e até mesmo a uma maior aceitação de suas exigências, certamente se originam num diferente entendimento da política do Exército: para estes, a maximização de

vantagens passaria pelo estreitamento de relações que poderiam talvez levar a uma presença brasileira maior no cenário internacional do pós-guerra.

Na literatura e nos documentos não encontramos a quem se referem os que criticam o retardamento na constituição da FEB e a má vontade frente aos aliados, apesar de fortes divergências quanto à implantação destas políticas. Protagonistas que partem de pontos de vista bem diferentes, como Rabelo e Brayner, parecem atribuir alternativamente aos chefes militares máximos da época e eventualmente ao próprio chefe de Estado parte das dificuldades para aquela constituição. A descrição mais verossímil, feita pelo próprio Mascarenhas de Moraes, parece indicar que as dificuldades deviam-se a duas causas principais. Por um lado, "a nova organização exigia a criação de órgãos absolutamente novos e a revisão quase revolucionária de princípios, há muito firmados em nosso meio militar",[47] o que implicava obstáculos de todo tipo indicados pelo autor; por outro lado, a grande dificuldade na execução do alistamento, de tal dimensão que até o fim de 1943 não pôde ser alcançado o efetivo constante do Boletim Especial no 18. Aliás, é importante salientar como a resposta efetiva das massas populares aos apelos de patriotismo e de orgulho nacional estimulados pelo Estado foi extremamente débil. O alistamento voluntário continuava fraquíssimo em agosto de 1942, quando já era forte a vontade, sobretudo das classes dominantes e das elites políticas, apoiadas por camadas da pequena burguesia e setores médios, de intervenção ativa, o que se concretiza através da decretação do estado de guerra. Dutra anota: "O General Silva Júnior, Comandante da 1a R.M., mostrou-me uma relação de voluntários reservistas que desejavam alistar-se no Exército. Lamentável! Apenas se apresentaram os humildes desempregados e alguns de idade que já ultrapassou a do serviço militar, estudantes e outras pessoas que tanto pregavam a guerra nas ruas e nos comícios, nenhum apareceu".[48]

Para situar convenientemente as diferenças entre os militares brasileiros, é preciso retomar as posições que os colocam sob óticas aparentemente opostas. Por um lado, Leitão de Carvalho, em carta de janeiro de 1944 a Dutra lembra:

> "Enquanto as autoridades militares americanas se enquadram sempre na concepção restritiva de que o fornecimento de material bélico deveria ser regulado pela situação militar da presente guerra, isto é, de que deveria ser condicionado aos planos de defesa mútua, às possibilidades de ataque das potências do Eixo ao nosso país, à segurança do Continente, à defesa do saliente nordestino, portanto à ação conjunta na guerra atual. O ponto de vista brasileiro, manifestado nas Instruções do Chefe do EME, de 4 de agosto de 1942, e transparente nas conversações e na correspondência, tem sido de que o Brasil deveria receber todo o material de que necessita para o seu Exército, a sua Marinha, a sua Aeronáutica, a sua indústria bélica e o seu sistema de comunicação, isto é, deveria aproveitar a oportunidade para se transformar numa potência fortemente aparelhada para a guerra."[49]

Apesar de Leitão de Carvalho colocar Góes Monteiro na posição incômoda de ter prejudicado o esforço de guerra coletivo, suas observações parecem preciosas no sentido de indicar as posições do chefe militar. De fato, apesar da insistência com que tanto os mais ardorosos defensores do estreitamento de relações com os norte-americanos. Rabelo, quanto aos críticos deste estreitamento, Brayner, denunciavam a extrema lentidão nos preparativos da FEB, não surgiram propostas eficazes de aceleração do embarque. Brayner chega a ser explícito em seu livro, atribuindo a Góes Monteiro extrema fraqueza frente aos norte-americanos, contribuindo, segundo ele, com responsabilidade particular na assinatura do convênio de 23 de maio de 1942, considerando-o extremamente favorável à contraparte. E mais, "longe de nós estava o conhecimento de que, nos conciliábulos de Washington, o Gen. Góes Monteiro, Chefe do Estado-Maior do Exército, chegara a solicitar o concurso de tropas americanas para a defesa de alguns pontos do território brasileiro. Como se não bastasse a ocupação do Parnamirim (Natal) e de Recife por órgãos americanos."[50] Como, então, deve-se entender a posição do Comando do Exército – que acabará sendo a do próprio governo – e que acabou tornando o envio da FEB uma necessidade de política do Estado e das Forças Armadas, uma necessidade certamente tida como tal em função de objetivos que não

tinham no objeto imediato a ser alcançado – a derrota do nazismo – o alvo principal?

A análise de Góes Monteiro em relação ao Exército já a vimos a partir da Revolução de 30. Assimilando as Forças Armadas e o Exército à nação, não deixa de reconhecer a todo momento a extrema debilidade militar do Brasil, não existindo tropa e equipamento aptos ao exercício precípuo de sua função, que seria a guerra. Sua intervenção nos sucessivos acontecimentos políticos e institucionais – em 1930, 1932, 1934, 1935, 1937, 1938 – e finalmente nas questões surgidas com a Guerra Mundial indicam sempre como tema de fundo a política do Exército e, para torná-la real, a transformação deste de milícia em força armada moderna. A guerra parece oferecer esta oportunidade. Daí a utilização das contradições entre as nações centrais em 1938, 1939 e ainda em 1940, cuja finalidade é o fortalecimento técnico do aparato militar, e daí suas posições frente aos norte-americanos. Em nenhum momento vislumbram-se alternativas reais, mas o que é certo é que Góes Monteiro e Dutra mantêm-se arredios à entrada na guerra. Apesar dos elementos insuficientes para interpretar as afirmações de Brayner, que acreditava na necessidade de uma participação completa da FEB, como havia sido inicialmente planejado – 100.000 integrantes, para dar força e autonomia à posição diplomática e militar do Brasil –, o que é certo é que o núcleo do Estado-Maior do Exército, não vislumbrando a possibilidade de ação no exterior, ao menos até o fim de 1942, acreditava que uma situação de guerra no Brasil, imaginável até novembro de 1942, fosse a única forma possível de mobilizar o Exército e fazê-lo adquirir o treinamento e o equipamento que julgava imprescindível. O próprio Brayner diz que sua obra não pretende revolver arquivos para focalizar episódios mal conhecidos, principalmente nos anos de 1940 e 1945. Seu enfoque aponta, como aliás o de Dutra, para os perigos desta política, reconhecendo que os povos de menor expressão econômica não sabem se impor no campo político internacional. Desse modo, as amizades entre os povos estão inegavelmente sujeitas a múltiplas condições, em que o egoísmo, a ganância e o exclusivismo são predominantes. É também por isso, assinala com tristeza, que os donos quase absolutos da FEB foram os americanos. Por sua vez, a posição de Góes Monteiro que, como vimos, nunca contesta o pan-

americanismo e seus compromissos, é em janeiro de 1942, quando do rompimento das relações diplomáticas com o Eixo, totalmente reticente frente às nossas capacidades:

> "Não tendo havido audiência do EME. acerca das conseqüências de caráter militar que certamente advirão do rompimento das relações diplomáticas com os países do Eixo, com motivo da declaração de guerra aos E.U.A. e tendo a convicção de que essa atitude do Brasil nos levará imediata e inevitavelmente à guerra, venho, por dever de consciência, afirmar uma vez mais a V. Exa. não estar o País suficientemente aparelhado em suas Forças Armadas para assegurar a defesa do nosso território."[51]

É dentro desta linha de raciocínio que se estabelecem as Instruções de agosto de 1942, a que faz referência Leitão de Carvalho, e é ainda este o ponto de vista defendido em setembro de 1942 quando da viagem de Knox ao Rio de Janeiro. Nos dois casos, a prioridade absoluta é colocada na necessidade de equipamentos. A política do Exército, a de constituir-se em corpo apto ao exercício de suas funções e em garante do Estado nacional e unitário, é o que determinará a estratégia posterior e finalmente, como é claro na discussão da Resolução no 14 (que afronta a cooperação militar com os Estados Unidos, em janeiro de 1943), acabará colocando, também para o Exército, a necessidade da constituição de uma força no exterior. As propostas de Góes Monteiro, ainda no segundo semestre de 1942, não contemplam a possibilidade de guerra no exterior, esta é vista apenas como coisa abstrata, à qual não convinha opor-se aprioristicamente pois não se poderiam prever todos os desdobramentos posteriores. O convênio de 23 de maio de 1942 fala do emprego de forças brasileiras em seu próprio território e da possibilidade, em casos especiais, de destacamentos para outros pontos do Continente de cuja segurança e defesa tenham de participar. As Instruções de agosto de 1942 falam expressamente que o Exército não poderá, pela deficiência de meios comparados ao vulto de seus pesados encargos, pensar em levar a guerra, salvo em casos especiais, além das próprias fronteiras. Isto

é, apesar das certamente não casuais ambigüidades de linguagem, a temática central é da utilização das condições, sob certo prisma favoráveis, para fortalecer a própria corporação. O Chefe de Estado-Maior do Exército é explícito ao reiterar constantemente que o melhor que os militares deveriam fazer é reforçar sua capacidade operacional. A guerra deveria ser convenientemente utilizada para este fim. Apesar dos lamentos expressos em suas memórias, sua queixa maior é a de que este programa de reerguimento militar e defensivo não tivesse sido devidamente aplicado:

> "Mas as minhas decepções não tinham termo, e, depois do regresso do Sr. Knox, quase nada de prático se fez, a não ser traduções e compilações de novos regulamentos militares, incluídos armamentos que ainda não possuíamos, e, mais adiante, o envio de alguns oficiais de Estado-Maior ao teatro de operações na África do Norte, onde também esteve o Brigadeiro Eduardo Gomes, que, àquela época, comandava a Zona Aérea do Nordeste, centro principal do nosso País em relação à defesa do Atlântico Sul. O meu desgosto devido à nossa inação e 'nonchalance' era crescente. Do programa elaborado, nada foi feito, e, daí em diante, como tem acontecido no transcurso da nossa existência, continuamos a viver *au jour le jour*."[52]

Porém, vistas as sondagens norte-americanas realizadas em diferentes momentos da guerra, no sentido de utilização paramilitar de tropas brasileiras – em sucessivas ocasiões falou-se em Guianas, Açores, Marrocos –, a posição da maioria da oficialidade inclinou-se, quando efetivamente surge a questão de participação no exterior sugerida inicialmente por Vargas, pelo envio de um verdadeiro corpo expedicionário combatente. "Ou o Brasil enviaria um corpo expedicionário ou nada enviaria como tropa auxiliar de policiamento, continuando sua contribuição no patrulhamento do Atlântico Sul, na proteção dos comboios e outras formas mais eficientes."

A Participação Militar na Guerra

Para concluir a análise das concepções dos militares brasileiros e que de algum modo contribuem (ainda que determinadas por condições estruturais de debilidade e não de força, como teriam gostado que fosse) para a definitiva decisão do Estado a favor do envio da FEB, é preciso examinar o momento da consolidação desta posição. Isto se dá entre maio de 1943, a partir da visita do General Ord, Chefe da Comissão Mista Estados Unidos-Brasil em Washington, ao Brasil, e setembro de 1943, durante a viagem de Dutra aos Estados Unidos. Apesar da mística criada depois da guerra, que indubitavelmente possuía raízes em concepções instrumentais surgidas durante o próprio conflito, mística que se refere àquela fase e à incorporação da FEB ao V. Exército norte-americano como o período da mais integral e harmoniosa cooperação do Brasil com os Estados Unidos, é necessário ter em conta que esta cooperação é estabelecida entre as maiores dificuldades. Isto é, acaba ocorrendo porque, finalmente, vislumbra-se nela a única possibilidade realística da afirmação nacional brasileira. A contraprova desta conclusão é a efetiva resistência que ofereceram os norte-americanos, particularmente os militares, ao envio da FEB nos termos pretendidos e aceitos pelo governo brasileiro. Mesmo no período da ação militar na Itália as dificuldades manifestaram-se vivamente. Apesar das interpretações mais ou menos simpáticas aos norte-americanos, em todas as memórias brasileiras surgem relatos daquelas dificuldades; nas mais simpáticas atribuídas a questões de estilos de comando ou temperamentais: Crittenberger mais duro, Clark mais político.

Pode-se falar num paradoxo, este reside na necessidade de adesão do núcleo central do Estado e das classes dominantes, apesar de não ser este seu objetivo natural, ao projeto da constituição e do envio da FEB. São conduzidos a este objetivo por se aperceberem que seria a nova possibilidade – ou pensava-se que seria – de afirmação nacional. A análise de Moura, contando para isto com a sustentação factual dos arquivos ingleses, é esclarecedora: "A Força Expedicionária Brasileira (FEB) era assim o núcleo de um projeto político cujo objetivo era fortalecer as forças armadas e dar ao Brasil uma nova posição de preeminência na América Latina e uma grande importância no mundo como 'aliado especial' dos Estados Unidos. O Embaixador britânico entendeu claramente o núcleo das

demandas do Brasil aos Estados Unidos: '... este equipamento não é tão solicitado para o objetivo de lutar por uma vitória democrática contra o Eixo, mas para fortalecer sua própria posição nas discussões do pós-guerra relativamente não apenas à América do Sul e aos problemas hemisféricos mas também a questões de igual e maior importância'".[53]

Parece-nos que a análise desenvolvida acima equaciona os termos do problema e é necessário agora compreender como a "unanimidade" nacional em relação à FEB acaba constituindo-se. O contexto político do período no Brasil, contexto que prima pela ausência de liberdades democráticas, ainda que de 1943 em diante as possibilidades de expressão política real fossem razoavelmente amplas, constitui-se num pano de fundo que permitiu a formação daquela "unanimidade" e do consenso ativo ou passivo, sobretudo por parte das classes dominantes e dirigentes.

A consciência do estreitamento do espaço de decisões existe no âmbito do grupo dirigente. Mesmo entre os setores que no governo defendiam o estreitamento das relações com os norte-americanos, esta fase de definição de vínculos mais estreitos, quais sejam os determinados por uma ativa cooperação militar onde a debilidade de uma das partes era evidente, implicou uma séria reflexão sobre vantagens e desvantagens. Ao mesmo tempo em que fala de verdadeira aliança de destinos, Aranha aponta os riscos, indicando que as novas escolhas trariam graves e até mesmo um grau de submissão incompatível com a soberania e os interesses nacionais brasileiros. Apesar disso, escrevendo a Dutra em agosto de 1943, diz tratar-se de estabelecer a política que oferecia as maiores possibilidades de segurança e as menores possibilidades de riscos. Vemos assim que a análise custo-benefício não escapa de nenhuma forma a Aranha. Neste sentido, o Corpo Expedicionário deveria ser claramente visto como uma prova de compromisso, no qual as vantagens a serem obtidas deveriam garantir os maiores benefícios para o projeto de desenvolvimento nacional. McCann assinala como Aranha estava também preocupado pelo atraso na preparação militar do Brasil, mas lembra como, apesar disso, a "sua solução foi a de usar o Corpo Expedicionário como um ponto de partida para uma maior e larga colaboração que pudesse significar a

reorganização e desenvolvimento das reservas e recursos militares do Brasil".[54]

Apesar da diminuição da intensidade da participação de Góes Monteiro nas decisões brasileiras deste período, devido a enfermidade, é evidente que partilha efetiva e ativamente das decisões governamentais por razões análogas às que apresentamos para os outros dirigentes de então. Em carta a Marshall, entregue por Dutra na viagem de agosto de 1943, Góes Monteiro retoma todas as suas dúvidas quanto às debilidades militares do Brasil. Apesar disso, chega também à conclusão da imprescindível necessidade da colaboração militar, deixando claramente entendido que julga esta colaboração necessária justamente para serem alcançados os objetivos de superação daquelas mesmas debilidades. Fazer face a uma guerra moderna poderá criar as condições para os avanços necessários ao Exército. "Devo dizer-lhe de nossa mais decidida determinação de utilizar todos os nossos recursos na cooperação conjunta com os Estados Unidos da América".[55]

Poderia se dizer que as tenazes se fechavam no sentido de levar adiante uma política que, como vimos, tinha raízes na ação geral do Estado mas que foi elaborada também pelos militares, ainda que, estes últimos, com os olhos postos nas necessidades corporativas. O simbólico encontro de Natal, em janeiro de 1943, de Roosevelt e Vargas, colocou os pressupostos de uma outra fase de colaboração militar. Mas, neste mesmo período, o Estado-Maior reconhecia formalmente um horizonte de prevalência norte-americana no cenário internacional. Desta forma, a insistência de alguns, inclusive de Dutra, no sentido de ainda buscar o equipamento antes de ir ao exterior, deve ser interpretada mais como uma medida de pressão sobre o governo, do que como uma iniciativa política de sinal diferente. Se as decisões maiores couberam ao governo e, retrospectivamente, percebem-se as reticências militares ao envio da FEB, o que é certo é que estes não tiveram políticas alternativas. Algumas experiências pessoais comprovam este estado de coisas. Cordeiro de Farias permaneceu à frente da interventoria do Rio Grande do Sul até setembro de 1943. Somente a partir desta data retorna ao Exército, para engajar-se em posição de destaque na FEB em janeiro de 1944. Aliás, os próprios argumentos que

indicavam a necessidade de melhor preparação das Forças Armadas acabaram tornando-se argumentos utilizados pelo governo para implementar a consolidação da aliança militar com os Estados Unidos. Góes Monteiro nos explica isso claramente:

"Ainda em Corrêas, fui procurado, um dia, pelo General Dutra, no começo de 1943. Um tanto apreensivo, fez-me ciente de que o Governo brasileiro estava resolvido a enviar tropas nossas para combater fora do Continente americano, não sabendo ele se na África, Europa ou na área do Pacífico. Pedia-me para investigar o que havia de positivo. Conhecendo o seu temperamento um tanto arredio e desconfiado, resolvi ir a Petrópolis e lá interroguei a respeito o Presidente Getúlio. Este me disse, então, que a idéia poderia se tornar um fato, mas que a culpa era do próprio General Dutra, que insistia sempre na tecla de os norte-americanos nos fornecerem equipamento e armamento que julgava indispensáveis, de acordo com os projetos do Estado-Maior, para uma parte das nossas grandes unidades que deveriam estar mobilizadas para a guerra. Disse-me mais o Presidente Getúlio que, diante dessa insistência do General Dutra, não tivera outro remédio senão reiterar pedidos, naquele sentido, ao nosso representante mais graduado na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos em Washington, mas que de lá lhe fora respondido que os Estados Unidos haviam traçado um programa geral de fornecimento de recursos bélicos aos países aliados e que esse programa prescrevia prioridade às forças armadas que estivessem combatendo, e que só depois dessa providência seriam feitos fornecimentos aos países que não estivessem diretamente empenhados nos campos de batalha, como era o caso do Brasil. Adiantou, ainda, o Presidente Getúlio, que, em vista da insistência do General Dutra, autorizara àquele nosso representante em Washington a declarar ali que, embora pelo convênio militar não estivesse o Brasil obrigado, a enviar forças para fora do Continente, essa hipótese não deveria ser totalmente afastada, se circunstâncias fortuitas o exigissem. De posse dessa autorização, o nosso representante em Washington – segundo ainda o Sr. Getúlio Vargas – se apressara em declarar ao Estado-Maior norte-americano que o Brasil estaria pronto a mandar tropas para combater fora do continente; e fora assim que, depois da vinda ao Rio de Janeiro de dois Generais, membros da Comissão Mista de

Washington, um brasileiro e outro norte-americano, a fim de excogitar o assunto, ficara previsto o envio de um pequeno corpo expedicionário à Europa, composto de três Divisões de Infantaria e uma reserva geral – a FEB, que nunca chegou ao termo de sua organização".[56]

O relativo descontentamento de inúmeros militares, que pode ser captado mesmo em análises e relatos aparentemente baluartistas, derivam dos precários resultados obtidos, tanto no plano político quanto no militar. Se a FEB acabou sendo uma questão de prestígio internacional do Brasil, uma saída considerada necessária dentro de condições dadas, em relação às quais o Brasil estava condicionado, por não ter possibilidade de modificá-las, certamente ela representou naquela fase para o grupo militar dirigente o caminho possível de afirmação das Forças Armadas, certamente não pelos louros a serem eventualmente colhidos nos campos de batalha, mas pela possibilidade de fortalecimento organizativo, técnico e político do corpo. Grande parte das sérias dificuldades que surgem com os norte-americanos na fase operativa da preparação, entre as quais a da escolha das unidades a integrarem a Divisão comandada por Mascarenhas de Moraes, resultam, portanto, da tentativa de constituir um *esprit de corps* com características nacionais, desfazendo as lealdades afirmadas anteriormente na concentração de forças no Nordeste e na relação com os próprios norte-americanos naquela região. Ou seja, em termos mais gerais, resultam mais uma vez da tentativa de maximizar a relação custo-benefício em favor do Brasil, processo entendido como absolutamente coincidente com o interesse do Exército. Naquela fase, a FEB vincula-se não apenas a prestígio nacional, a orgulho, à possibilidade de consolidação do Estado Novo, numa fase em que busca modificar e ampliar sua base de sustentação social, mas trata-se, em grande medida, da forma contraditória, de consolidar as posições do próprio Exército.

Parece-nos que este enfoque possibilita a compreensão de desenvolvimentos contemporâneos ao período estudado e outros posteriores. Quando Aranha[57] em carta a Góes Monteiro lamenta as conseqüências internacionais da própria demissão – que Cordeiro de Farias interpreta como golpe contra a possibilidade do

Brasil participar do Conselho de Segurança da ONU – está antevendo os novos impasses com que o país passaria a se defrontar. Impasses analisados por Almeida[58] e Moura[59] é que indicam como o sucessivo período (que se inicia no momento em que a FEB ainda está na Itália) aponta para situações de difícil superação. O capital político e de prestígio que a tanto custo parecia acumulado vai se desgastando numa situação em que a diplomacia brasileira é obrigada a oscilar entre a aliança com os Estados Unidos, da qual pretende obter dividendos, e uma ação de pressão que o contexto da época tornaria em boa medida inócua.

Em conclusão, podemos perceber elementos significativos de continuidade na política dos dirigentes das Forças Armadas, continuidade que não deixa de se manifestar sob formas muito distintas, que vão da compra de armamento da Alemanha nazista a uma estratégia de solidariedade continental que se conclui com o envio de um Corpo Expedicionário à Itália.

Notas

Agradeço os pertinentes comentários e sugestões de Antonio Augusto Cançado Trindade, Celso Lafer, José Augusto Guilhon Albuquerque, José Carlos Brandi Aleixo e Ricardo Seitenfus, em ocasião do II Seminário Nacional do Projeto “60 Anos de Política Externa Brasileira”, sessão de 9 de outubro de 1991, São Paulo. Na medida de minhas capacidades e do possível procurei absorvê-los nesta versão.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “A Diplomacia do liberalismo econômico”, in: II Seminário Nacional, 60 anos de política externa brasileira, USP, São Paulo, 1991.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

BRAYNER, Mal. Floriano de Lima. *A verdade sobre a FEB: memórias de um chefe de Estado Maior na campanha da Itália, 1943-1945*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1968.

CAMPOS COELHO, Edmundo. *Em Busca da identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.

CARVALHO, José Murilo de. “Forças Armadas e política, 1930-1945”, *in* CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil). *A Revolução de 30, seminário internacional*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da guerra*. Brasília: Martins Fontes/Editora Universidade de Brasília, 1979.

COUTINHO, Lourival. *O General Góes depõe*. Rio de Janeiro: Livraria Coelho Branco, 1956.

CRAVO, Arnaldo Abílio Godoy Barreira. “A política imigratória brasileira (1030-1945)”. II Seminário Nacional, 60 Anos de Política Externa Brasileira, USP, São Paulo, 1991.

FARIAS, Osvaldo Cordeiro de. *Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias*, *Aspásia Camargo, Walder de Góes*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

FERREIRA, Oliveiros S. Armando e Góes, duas mentalidades em choque. São Paulo, Cultura/*O Estado de S. Paulo*, 24 de dezembro de 1987.

LEITE, Mauro Renault; Novelli Junior, Luiz Gonzaga. *Marechal Eurico Gaspar Dutra: o dever da verdade*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1983.

LEITÃO DE CARVALHO, Estevão. *A serviço do Brasil na segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro, Ed. A Noite, 1952.

MASCARENHAS DE MORAES, Mal. J. B. *A FEB pelo seu comandante*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1947.

McCANN, Frank, D. “A influência estrangeira e o Exército Brasileiro, 1905-1945”, in: CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil). *A Revolução de 30, seminário internacional*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

________. *The Brazilian-American Alliance, 1937-1945*. Pricenton, Princenton University Press, 1973.

MIYAMOTO, Shiguenoli. “O pensamento geopolítico brasileiro (1920-1980”, in: Tese de Mestrado/USP, 1981.

MONTEIRO, Pedro Aurélio de Góes. "Proclamação de Góes Monteiro ao Exército", publicada em "A Pátria" de 18 de abril de 1931, *in:* CPCDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil). *A Revolução de 30, seminário internacional*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

MOURA, Gerson. "A segurança coletiva continental". II Seminário Nacional, 60 anos de política externa brasileira, USP, São Paulo, 1991.

________. "Brazilian foreign relations 1939-1950. The changing nature of Brasil-United States relations during and after the Second World War", in: Tese de Doutoramento/University College London, 1982.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.

TRONCA, Ítalo A. "Agentes da industrialização na República: a prática política dos militares (1930-1942)", in: Tese de Doutoramento/USP, 1976.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1949.

Outras fontes

Arquivo Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa de Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV).

Arquivo Oswaldo Aranha, Centro de Pesquisa de Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV).

Diário da Assembléia Nacional, *Atas da Assembléia Constituinte*. Rio de Janeiro, 1934.

O Brasil na Segunda Guerra Mundial: 1942-1945

Gerson Moura

O tema deste artigo é o envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial; em outras palavras, o processo pelo qual a neutralidade face à guerra européia, estabelecida pelo governo brasileiro em julho de 1939, foi abandonada em favor de um engajamento progressivo à política norte-americana de combate à influência do Eixo no continente americano e no sistema internacional das nações. Trata-se de um processo cujas preliminares podem ser detectadas desde a própria eclosão da guerra européia, mas cujo ponto de inflexão mais notável situa-se na Conferência dos Chanceleres Americanos no Rio de Janeiro de 1942, que recomendou aos governos de todo o continente o rompimento de relações diplomáticas e comerciais com a Alemanha, a Itália e o Japão.

Do ponto de vista da história da política externa brasileira, a Conferência do Rio foi um marco significativo exatamente porque deu início a um período de intensas negociações políticas e econômicas entre Brasil e EUA. Essas negociações iriam definir, nos três anos seguintes, um padrão de relações especiais no continente, marcado por concessões inéditas de parte a parte e cuja resultante foi uma colaboração intensa que envolveu gradativamente o Brasil na luta contra o Eixo. Não foram negociações fáceis, visto que era forte a resistência interna, tanto civil quanto militar, à definição de uma aliança que poderia significar a presença da guerra em solo brasileiro. Mas exatamente essa oposição interna constituiu um dos dados significativos no processo negociador, magnificando o que seria, normalmente, a pequena capacidade de barganha do governo brasileiro ao colosso do Norte.

O estudo do Brasil na guerra estende-se de 1942 a 1945, mas maior ênfase recai sobre o ano de 1942, que define praticamente todas as questões importantes do período: o rompimento de relações com o Eixo (janeiro), acordos econômicos e militares Brasil-EUA (fevereiro/março), acordo secreto político-militar Brasil-EUA (maio), co-beligerância de fato contra o Eixo (maio-agosto), declaração de guerra à Alemanha e Itália (agosto) e decisão de formar uma força expedicionária brasileira (fins de 1942). As negociações dos dois anos seguintes constituíram decorrências das graves decisões de 1942.

Embora as questões político-estratégicas constituam o foco deste trabalho, os problemas econômicos decorrentes da "relação especial" Brasil-EUA recebem alguma consideração neste texto. Não se trata de um estudo de política econômica do governo Vargas, nem uma história econômica do período. Trata-se apenas de apontar certas questões econômicas que assumiram uma importância política inusitada nas relações Brasil-EUA. O entrelaçamento complexo das questões políticas, militares e econômicas exigem referências, ainda que breves, a esses problemas econômicos do período.

O trabalho compõe-se de cinco partes: a Conferência do Rio; da não-beligerância à co-beligerância; a preparação para a guerra; as relações econômicas Brasil-EUA; a participação na guerra. Segue-se uma conclusão que pretende dar conta do significado mais amplo do envolvimento na guerra para a história da política exterior do Brasil.

A Conferência do Rio

A 3ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas foi o fecho de uma série de conferências interamericanas iniciadas com a de Buenos Aires em 1936 e destinadas a articular politicamente os países do continente sob a liderança dos EUA. Os principais eventos que motivaram a convocação da Conferência são conhecidos: no decorrer de 1941, o Departamento de Estado preconizou a realização de um novo encontro interamericano; o ataque japonês a Pearl Harbor acelerou os esforços de Washington nessa direção. Imediatamente após Pearl do

Eixo nas repúblicas americanas, bem como garantissem o abastecimento de materiais necessários ao esforço de guerra americano. Tudo isso foi concretizado em anteprojetos, a serem submetidos à conferência, dos quais o mais importante exigia que fossem rompidas as relações entre as repúblicas americanas e os países do Eixo.[60]

Enquanto se fazia essa preparação da Conferência, vinte e seis países assinavam em Washington, como Nações Unidas, a declaração de guerra contra as potências do Eixo, no dia 1o de janeiro de 1942. Entre os signatários estavam nove repúblicas latino-americanas da América Central e do Caribe. Este fato provocou um protesto argentino ao governo americano, baseado no fato de que a decisão feria o princípio de "consulta prévia" consagrado na Declaração de Lima em 1938. Dizia a nota argentina medidas de defesa comum, ao mesmo tempo em que nove países procedem à definição absoluta de uma dupla posição, intracontinental e extracontinental, sem prévia troca de impressões, com os conseqüentes riscos e responsabilidades de um estado de guerra.[61]

Deve-se lembrar que as relações argentino-americanas estavam se tornando extremamente delicadas então. Em 1940, o governo argentino havia sugerido que as repúblicas americanas abandonassem o conceito tradicional de neutralidade, em favor de um outro, mais positivo, de "não-beligerância." Embora muitos analistas tenham sugerido posteriormente que esta proposta era favorável aos Aliados,[62] ela foi rejeitada e considerada inoportuna pelo governo americano, embora o próprio Presidente Roosevelt viesse a fazer a mesma sugestão algum tempo depois. Também o equilíbrio político interno estava se modificando no decorrer de 1941 e as influências nacionalistas crescentes no governo e forças armadas empurravam a política exterior argentina na direção de uma neutralidade clássica, que podia ser manipulada em favor dos interesses do Eixo.

A posição argentina constituía um obstáculo ao projeto norte-americano, de ruptura unânime e imediata de relações diplomáticas com as potências do Eixo. Além disso, a posição argentina afetava a posição de seus vizinhos – Brasil, Uruguai, Chile e Bolívia. Por outro lado, a influência do Eixo em vários países latino-americanos ainda era substancial; tornava-se inevitável que seus

governos pedissem garantias e benefícios aos Estados Unidos, em troca da aceitação de resoluções claras contra o Eixo na Conferência.

O governo Roosevelt punha grande ênfase na Conferência do Rio, como se pode ver não apenas nos resultados da reunião, como também na composição da delegação americana, que incluía muitos altos funcionários do governo na posição de conselheiros.[63] O chefe da delegação era Summer Welles, sub-secretário de Estado e personalidade familiarizada com os problemas latino-americanos. Peritos em alta diplomacia, comércio e outras áreas foram reunidos com a finalidade de ajudar os Estados Unidos a atingir seus objetivos na reunião.

Para melhor compreender o que ocorreu na Conferência do Rio de Janeiro de 15 a 28 de janeiro de 1942, será necessário examiná-la em dois níveis distintos mas inter-relacionados: as dimensões multilaterais da conferência e as relações Brasil-EUA durante a mesma.

a) As dimensões multilaterais da conferência

A questão política central da Conferência do Rio foi, sem dúvida, a ruptura de relações com o Eixo. A delegação norte-americana tinha preparado um esboço de resolução, pela qual a Conferência concordaria com o imediato rompimento de relações. Argentina e Chile opuseram-se à resolução, por razões distintas. Os argentinos não aceitavam a natureza imperativa do esboço de resolução, porque seu governo dependia de um delicado equilíbrio político interno e, por esta razão, queria manter uma posição de neutralidade na guerra. O governo chileno, por seu turno, temia que o rompimento de relações fosse interpretado como estado de guerra, situação esta que queria a todo custo evitar, tendo em vista a possibilidade de ataques japoneses ao seu litoral.

Depois de duas semanas de intensas negociações, os representantes na Conferência aceitaram uma fórmula de compromisso, capaz de granjear apoio unânime. A resolução recomendava (mas não decidia) que as repúblicas americanas rompessem relações diplomáticas com Alemanha, Itália e Japão.[64] Juntamente com esta, outras quarenta resoluções aprovadas pela Conferência

constituíram uma vitória completa dos EUA. Resoluções de longo alcance, relativas a declarações políticas, coordenação econômica e jurídica, controle policial de saúde, abriram caminho para uma ampla coordenação das políticas interamericanas sob liderança dos EUA.[65] A maior parte dessas resoluções era consistente com as definições prévias de Washington sobre o papel a ser desempenhado pelas nações latino-americanas naquela conjuntura.

Oficialmente falando, essas resoluções foram adotadas por causa da guerra. Mas, ao mesmo tempo, tratava-se de decisões políticas que estabeleciam agências ou, ao menos, princípios de controle permanente no plano continental. Ao final da guerra, esses princípios e agências deveriam continuar suas operações de acordo com os objetivos de segurança de cada Estado. A continuidade dessas operações no pós-guerra iria reforçar a hegemonia dos EUA no continente, com a vantagem de terem sito aprovadas pela Conferência do Rio como necessárias a todos.[66]

Paralelamente à Conferência, foram feitas negociações bilaterais de tipo político, econômico e militar. Essas conversações foram iniciadas pelos Estados Unidos, de modo a assegurar aprovação de suas diretrizes.

Assinaram-se na ocasião vários acordos sobre assistência econômica e financeira, remessa de armas e assistência militar entre os Estados Unidos e Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Honduras, Nicarágua e Uruguai.[67]

b) A dimensão bilateral: Brasil – EUA

Dois impasses bloqueavam as relações Brasil-Estados Unidos no final de 1941: a questão da remessa de armamento requerida pelos militares brasileiros aos EUA e a questão da defesa do Nordeste preconizada por Washington. No início daquele ano, o Brasil já tinha dado aos EUA alguns privilégios, entre eles: a permissão para que a esquadra do Atlântico Sul, sob o comando do Almirante Jonas Ingram, usasse os portos de Recife e Salvador; a construção e ampliação das bases aéreas do Norte e Nordeste do Brasil; e a permissão de embarcar aeronaves e suprimentos via Brasil para ajudar a campanha britânica no Norte da África. Além disso, uma esquadrilha da aviação naval começou a patrulhar a saliência do Nordeste.

No entanto, o objetivo fundamental dos militares americanos – o estacionamento de suas tropas no Nordeste brasileiro – ainda não tinha sido atingido.

Em dezembro de 1941, o governo americano tomou uma iniciativa importante: valendo-se da boa vontade de Carlos Martins, embaixador brasileiro em Washington, o Departamento de Estado obteve diretamente do Presidente Vargas autorização para o envio de um contingente de fuzileiros navais americanos para guardar os aeródromos de Belém, Natal e Recife. Como um pequeno número de técnicos americanos já estavam trabalhando na construção e operação de bases militares no Brasil, os fuzileiros vieram também com o título de "técnicos", embora chegassem como tropa armada regular, contra os desejos das autoridades militares brasileiras. Permitiu-se sua permanência no Brasil, mas suas armas foram apreendidas e por algum tempo não dispuseram de qualquer meio de ação efetiva.[68]

Embora na perspectiva americana, o artifício fosse justificado, tendo em vista a situação crítica das forças aliadas no Norte da África, a ação foi um desastrado incidente nas relações Brasil-EUA, na medida em que reforçou a resistência dos militares brasileiros a qualquer estacionamento posterior de tropas americanas no Nordeste. Quando a delegação americana, chefiada por Welles, desembarcou no Rio de Janeiro em janeiro de 1942, não somente os objetivos militares americanos estavam atendidos pela metade, como também a atitude brasileira na Conferência era imprevisível.

No discurso inaugural da reunião, o Presidente Vargas deu as boas-vindas à Conferência e ratificou seu apoio à causa pan-americana, sem fazer qualquer promessa concreta aos Estados Unidos. Washington estava, contudo, preparada para a ocasião e o governo Vargas recebeu atenções especiais dos planejadores e executivos americanos durante a Conferência. Naqueles dias, o Presidente Roosevelt manteve contato direto com Vargas. Este tinha discursado no dia 31 de dezembro de 1941 e falado entusiasticamente da solidariedade continental. Na ocasião, lembrar que um país do hemisfério ocidental tinha sido atacado e que não seria necessário invocar obrigações firmadas em encontros internacionais para

afirmar a solidariedade brasileira aos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, porém, advertira:

> "Não falharemos nas nossas responsabilidades; estamos convencidos de que o elemento material de que necessitamos nos será entregue em tempo hábil, de modo que estaremos aptos a assumir nossa responsabilidade na defesa da integridade continental."[69]

No início da Conferência, o Presidente dos EUA enviou uma carta pessoal ao Presidente do Brasil, na qual declarava-se pronto a pagar o ônus do apoio brasileiro. Após elogiar o discurso de Vargas e agradecer-lhe o apoio que o Brasil havia dado às ações americanas no Atlântico, Roosevelt prosseguiu dizendo que compreendia as referências feitas por Vargas aos "elementos materiais de que necessitamos" no discurso de dezembro. Roosevelt também prometeu que, a despeito das necessidades das forças armadas dos EUA, decorrentes da ofensiva japonesa, o governo americano remeteria o equipamento esperado. Advertiu também que a Conferência do Rio seria fator decisivo à segurança do hemisfério e apresentou o seu pedido: "Estou feliz por saber de sua disposição de apoiar o objetivo principal deste país (EUA) em relação à conferência do Rio de Janeiro."[70] O Ministro das Relações Exteriores foi também o alvo da cortesia do Presidente americano. Roosevelt exortou Oswaldo Aranha "a implementar rápida e definitivamente as promessas de solidariedade feitas em encontros interamericanos anteriores."[71]

Enquanto se desenvolviam os trabalhos da Conferência, os embaixadores dos países do Eixo no Brasil fizeram manobras desesperadas para evitar a ruptura de relações diplomáticas.[72] Não foram bem-sucedidos porque Vargas já estava empenhado em negociações com Summer Welles, transmitindo-lhe quais eram exatamente as exigências brasileiras. Após sublinhar o apoio brasileiro à posição americana e queixar-se de que nos dezoito meses precedentes às promessas norte-americanas de envio de material bélico não haviam sido realizadas. Getúlio declarou obviamente que o Brasil não podia ser tratado como uma pequena república centro-americana, que estaria satisfeita com o estacionamento de tropas

americanas em seu território. O Brasil tem o direito de ser encarado pelos Estados Unidos como amigo e aliado, e apto a receber nos termos da Lei de Empréstimo e Arrendamento (Lend & Lease) os aviões, tanques e artilharia de costa suficientes para capacitar o exército brasileiro a defender, pelo menos em parte, aquelas regiões do Nordeste Brasileiro cuja defesa é vitalmente necessária tanto aos Estados Unidos quanto ao próprio Brasil.[73]

De acordo com Welles, em sua comunicação com Washington, este aspecto era da mais alta importância. Como resultado,. as reclamações de Vargas foram respondidas pessoalmente por Roosevelt. Num telegrama a Welles ele afirmou: “Faça saber ao Presidente Vargas que eu compreendo perfeitamente e acato as necessidades; pode assegurar-lhe que o fluxo do material solicitado começará em breve.”

Após lembrar a escassez de certos itens, concluiu: “Quero começar tão cedo quanto possível com carregamentos parciais, ampliando-os até um mínimo das necessidades brasileiras muito rapidamente.”[74]

É surpreendente que o presidente norte-americano quisesse assegurar imediatamente o fluxo material bélico para o Brasil, num período em que as autoridades militares americanas resistiam fortemente a tal concessão. O Presidente Roosevelt tinha boas razões políticas para sua atitude, já que a posição brasileira na Conferência não estava definida. Por um lado, o Brasil temia um confronto com a Argentina, caso se desenvolvessem divisões radicais na Conferência. Por outro, Vargas tinha que enfrentar a resistência das autoridades militares brasileiras.

O governo brasileiro não queria se opor política e militarmente à Argentina. Vargas, Aranha e os demais participantes brasileiros da Conferência esforçaram-se por alcançar uma fórmula política na questão da ruptura de relações com o Eixo, que fosse também aceitável aos representantes argentinos.

Durante a conferência, o General Dutra, ministro da guerra e o General Góes Monteiro, chefe do estado-maior das forças armadas, pronunciaram-se pela continuação das relações diplomáticas com as potências do Eixo, com base em que “nossas forças não estão preparadas para assegurar a defesa territorial em caso de

conseqüências militares resultantes da quebra de relações diplomáticas."[75] As resistências militares não nasciam, ao que parece, de princípios ou orientação política definidos. Dutra e Góes Monteiro falavam em termos profissionais: aceitavam o princípio da solidariedade continental, mas consideravam a decisão de romper relações equivocada em função do despreparo das forças armadas brasileiras. Em outras palavras, se as forças armadas pudessem obter equipamento adequado, elas apoiariam a colaboração Brasil-EUA, a ponto de romper relações diplomáticas com o Eixo.

Mas agora o governo americano estava disposto a embarcar armas para o Brasil, assim como outros tipos de equipamentos (durante a conferência, Warren Pierson, Presidente do Eximbank, discutiu esse assunto com as autoridades brasileiras). No fim da reunião, Vargas tinha obtido garantias suficientes dos Estados Unidos para neutralizar a oposição militar. No último dia da conferência, autorizado pelo Presidente da República, o Ministro Oswaldo Aranha anunciou a decisão brasileira de romper relações com Alemanha, Itália e Japão.

Tendo extraído do governo americano o compromisso de equipar as forças armadas, o Brasil iniciou um período de relações especiais com os EUA. No entanto, algumas questões difíceis permaneciam sem solução, entre eles, o projeto americano de estacionar tropas no nordeste brasileiro. De qualquer modo, a posição brasileira na questão da ruptura de relações com o Eixo tinha sido crucial aos propósitos americanos e, logo após o encerramento da Conferência, Roosevelt cumprimentou Vargas calorosamente por sua decisão.[76]

Da Não-Beligerância à Co-Beligerância

Logo após a Conferência do Rio, o governo brasileiro enviou o Ministro da Fazenda Souza Costa a Washington com a finalidade concretizar acordos em assuntos militares e econômicos. Suas tarefas eram: a) tentar acelerar o envio de material bélico e equipamento industrial ao Brasil; b) discutir assuntos econômicos e financeiros; c) criar melhores condições para o fluxo de matérias-primas para a indústria brasileira.[77] O governo dos EUA tinha pressa em consolidar a aliança brasileira e por isso o Secretário de

Estado informou ao Presidente Vargas que Washington atenderia prontamente aos pedidos de defesa. Além do mais, após estudo das necessidades militares brasileiras, o governo dos Estados Unidos ampliou a proposta inicial de 100 milhões de dólares para assistência militar, acordada durante a Conferência do Rio. O Presidente Roosevelt também instruiu o Departamento de Estado, a pedir ao *Munitions Allocations Board* no sentido de dar atenção e prioridade às requisições brasileiras.

Apesar disso, as conversações entre autoridades americanas e brasileiras foram feitas em clima de desconfiança mútua. Os americanos relutavam em remeter armamento ao Brasil porque (1o) suspeitavam das tendências pró-Eixo dos generais Dutra e Góes Monteiro; (2o) o exército brasileiro talvez não soubesse enfrentar as grandes organizações alemãs, italianas e japonesas no Brasil; (3o) o Brasil tinha impedido os Estados Unidos de enviar soldados para proteger os armamentos, bases aéreas e pontos estratégicos estabelecidos no litoral brasileiro.[78] Diplomatas e militares americanos discrepavam entre si sobre a melhor tática a seguir. O embaixador Jefferson Caffery queria contemporizar, na esperança de chegar a uma solução diplomática. O tenente-coronel Lehman Miller, seu adido militar, pressionava por uma solução imediata: para ele a aceitação da tese brasileira (de defesa inicial do território por forças exclusivamente brasileiras, em caso de invasão, poderia ter resultados desastrosos e redundar na perda do material bélico fornecido.[79]

De qualquer modo, o governo americano precisava colocar seus soldados e pilotos nas bases do Nordeste. Estas eram não apenas parte do sistema de defesa hemisférico, mas um elo importantíssimo nas rotas do Atlântico Sul na direção da África e do Oriente Médio. Ela era na realidade a única rota entre os hemisférios no início de 1942.[80]

Além da desconfiança política, os militares americanos também acreditavam que seus colegas brasileiros não tinham capacidade técnica para manejar o armamento moderno que reivindicavam.[81]

A essa altura, o quartel-general do exército americano preparava planos operacionais detalhados para ocupar o Nordeste e o Rio de Janeiro, na eventualidade de uma invasão alemã ou de movimentos

revolucionários auxiliados por forças do Eixo. Estes planos mostram o papel vital da área de Natal na estratégia americana: a área de Natal não é somente o trampolim para operações ofensivas contra a área de Dakar, na África, mas a base territorial que poderia, se mantida de modo seguro pelos Estados Unidos, controlar efetivamente a costa leste e norte da América do Sul, protegendo-a de um ataque do Eixo vindo do Atlântico, assim como (controlar) a área vital do Caribe, incluindo o canal do Panamá.[82]

O controle de Natal poderia não apenas impedir uma invasão alemã, como também assegurar aos Estados Unidos o controle estratégico da América do Sul. Por esta razão, os planejadores militares americanos pediam em fevereiro concessões vitais do Brasil, incluindo-se o envio de 750 homens ao Nordeste. Sua presença nas bases brasileiras permitiria o embarque marítimo de grande número de aviões para a África do Norte e para o Oriente Próximo, onde eram crítica e urgentemente necessários.[83]

Do lado brasileiro, a intransigência era semelhante. Como já foi dito, os chefes militares consideraram o envio de tropas americanas uniformizadas ao Nordeste, mediante um estratagema, em dezembro de 1941, uma afronta à soberania brasileira. O governo brasileiro protestou fortemente na ocasião e os chefes militares recusaram-se a permitir qualquer envio futuro de soldados americanos ao Brasil.[84] As forças armadas queriam, antes de mais nada, receber os armamentos já prometidos. Vargas deixa claro que apoiava decididamente esta reivindicação e pressionou Souza Costa para que este obtivesse a melhor posição nos termos do acordo.[85] Para que se chegasse a um acordo, ambos os lados teriam que fazer concessões. Eram concessões de magnitude diversa, já que era grande a assimetria de poder entre os dois lados; de qualquer maneira, foi um jogo difícil, que Welles descreveu assim: "Não tem sido fácil convencer nosso Exército que se deva tirar tanques de nossas tropas, que ainda estão insuficientemente equipadas, para enviá-las ao Brasil. O presidente, contudo, decidiu que sejam dadas ao Brasil, por causa de considerações mais amplas que puramente militares, que exigem hoje relações de trabalho as mais íntimas entre os dois governos."[86]

Essas “considerações mais amplas” eram de natureza política. Era imprescindível assegurar a aliança mais estreita possível com o Brasil, já que era esta a única maneira de convencê-lo a cooperar em termos econômicos, políticos e militares. Ao fornecer o material bélico aos militares brasileiros, os EUA podiam em troca solicitar algumas concessões vitais ao esforço de guerra anglo-americano.[87]

Um compromisso final entre o Departamento de Guerra e o Departamento de Estado superou as dificuldades e um novo acordo de empréstimo e arrendamento (Lend & Lease) foi assinado em 3 de março de 1942. Por ele, os EUA enviariam ao Brasil armas e munições no valor de 200 milhões de dólares. O governo brasileiro pagaria 35% do custo desses materiais, mediante 6 pagamentos, entre 1943 e 1948.[88] Com esse acordo, as exigências brasileiras eram atendidas e suas forças armadas substancialmente fortalecidas. O Presidente Roosevelt e o sub-secretário Welles falaram com grande entusiasmo e algum exagero sobre esse acordo. Para Welles, ele era “umas das respostas concretas do Brasil e dos Estados Unidos ao hitlerismo e outros inimigos declarados das liberdades das Américas, da civilização cristã e da própria humanidade”.[89] Roosevelt escreveu a Vargas no mesmo tom, incensando Souza Costa e os soldados e oficiais brasileiros “cujas altas qualidades induziram o governo dos Estados Unidos a assumir os compromissos do acordo”[90] e a liberar o material bélico para o Brasil.

Por seu turno, o governo brasileiro rapidamente sancionou as exigências americanas de novas instalações e mais pessoal militar no Nordeste. Os militares americanos obtiveram também permissão para construir quartéis, barracas e outras acomodações; de voar sem obter a aprovação de praxe para o uso de determinado corredor aéreo; de construir armazéns subterrâneos para alimentos e de ampliar o campo de pouso de Fernando de Noronha.

Apesar dessas conquistas, perduravam sinais de desconfiança. Os militares americanos queixavam-se de que a 5a coluna não tenha sido completamente eliminada no país, além de desconfiar abertamente de altas patentes brasileiras. Por isso mesmo, não levaram a sério as garantias dadas pelas autoridades brasileiras de que tinham tomado medidas severas contra agentes do Eixo no

Brasil.[91] Por seu lado, os militares brasileiros queixavam-se da demora na remessa do material bélico, a despeito da repetida alegação de boa vontade por parte dos Estados Unidos. Nos meses seguintes, até mesmo Vargas ecoou a reclamação militar de "muitas promessas e poucas realizações" dos EUA.[92] A despeito dessa desconfiança residual, os acordos de 3 de março preparam caminho para uma colaboração mais permanente entre os dois governos e respectivas forças armadas, o que se efetivou com um acordo político-militar de defesa. O conteúdo principal deste acordo secreto, assinado em 23 de maio de 1942, foi a criação de duas comissões militares, uma em Washington e outra no Rio de Janeiro. A primeira, intitulada JBUSDC *(Joint Brazil-United States Defense Comission)* esboçaria os planos de defesa conjunta para o Nordeste e a, chamada JBUSMC *(Joint Brazil-United States Military Commission)* se ocuparia da elevação de padrões de qualidade das forças armadas brasileiras.[93] Em agosto desse mesmo ano, a primeira Comissão, sediada em Washington, iniciou seus trabalhos, mas mesmo antes dessa data a colaboração militar entre os dois países tinha começado a crescer.[94]

Na verdade, desde a Conferência do Rio, em janeiro, a contribuição brasileira ao esforço de guerra dos Estados Unidos aumentara continuamente e incluía: a produção e transporte crescente de matérias-primas estratégicas; permissão de uso das bases aéreas no Nordeste para transportar materiais de alta prioridade e tropas para as forças aliadas na África, Oriente Médio e Extremo Oriente; e facilidades para os navios aliados nos portos brasileiros. Esta colaboração íntima com o esforço de guerra americano atraiu a hostilidade do Eixo. Em março, alguns navios mercantes brasileiros foram atacados e afundados por submarinos alemães. Também começou um patrulhamento aéreo conjunto brasileiro-norte-americano. Em maio, pelo menos um submarino alemão foi afundado e outro avariado com ajuda técnica norte-americana.

Em termos práticos, esta colaboração aberta com os EUA colocava o Brasil na posição de co-beligerante e, ao mesmo tempo, criava condições para disputas ácidas no interior do governo sobre a extensão da colaboração militar brasileira com os EUA. Entre 5 e 17 de agosto cinco navios brasileiros, alguns dos quais de simples

rotas costeiras, foram afundados. A perda de vidas foi pesada, incluindo não só as tripulações, como civis e tropas. A indignação popular logo se fez ouvir e houve demonstrações contra o Eixo em todas as grandes cidades brasileiras, muitas das quais com ataques a firmas pertencentes a cidadãos dos países eixistas.[95]

Logo que foi anunciado o afundamento dos navios em 17 de agosto, demonstrações espontâneas ocorreram em vários lugares do Rio de Janeiro. Nos dias subseqüentes, as demonstrações foram encorajadas por grupos organizados de trabalhadores, estudantes (através da União Nacional dos Estudantes), grupos profissionais, partidos de esquerda e grupos pró-Estados Unidos. De um modo geral, essas marchas não eram violentas. Os jornais ecoaram o sentimento popular durante a semana e solicitaram ao governo medidas enérgicas face ao acontecido.

Até então, o Ministério da Guerra fora contrário à entrada do Brasil na guerra; e colocava a culpa dos afundamentos nos EUA e na Grã-Bretanha por não terem assegurado a defesa brasileira com a remessa de armas e proteção à navegação. O fato, entretanto, era que as rotas dos navios que levavam tropas do Sul para o Norte haviam sido planejadas pelas autoridades militares brasileiras e os seus horários publicados no Diário Oficial.[96] Durante aqueles dias cruciais, todos os ministros concordaram que se deveriam tomar providências drásticas. A única controvérsia residia na questão de proclamar-se ou não um "estado de guerra" entre o Brasil e as potências do Eixo. Embora Dutra tivesse preferido não proclamar o "estado de guerra", a vontade popular contra a Alemanha pelo país afora era tão intensa que essa resistência foi quebrada e a unanimidade veio em poucos dias.[97] Em 22 de agosto, o governo brasileiro declarou guerra à Alemanha e à Itália.[98]

A situação tinha mudado tão drasticamente que posições pessoais e institucionais foram rapidamente revistas. Segundo observadores da época, Dutra teria percebido que "era melhor ganhar estima pública pela ação imediata do que aguardar novos insultos do Eixo para tomar uma atitude."[99] Políticos próximos a Dutra procuraram apresentar sua decisão de undécima hora como "magnífica iniciativa" e elogiar a posição do Exército que teria se

identificado lealmente com os sentimentos do povo, estabelecendo a coesão definitiva entre os poderes civil e militar.[100]

Do ponto de vista anglo-americano, a declaração de guerra do Brasil foi inesperada e criou problemas imediatos, devido a demandas crescentes de equipamento e material bélico.[101] Por outro lado, ela significava alguma vantagem, ao assegurar a lealdade do exército brasileiro e a reformar a luta contra a 5a coluna do país. Além disso, tornava mais difícil ao Chile e à Argentina continuar sua política de neutralidade e possivelmente teria algum impacto na atitude portuguesa para com os Aliados.[102]

A declaração de guerra também gerou outros problemas, para o Brasil e seu governo. Era preciso tomar decisões sobre como conduzir a guerra contra Alemanha e Itália, isto é, que novos passos deveriam ser dados, além da cooperação com o esforço de guerra aliado. De setembro em diante, o governo Vargas procurou avaliar as conseqüências da posição brasileira como país beligerante. Pelo menos uma coisa estava clara para os planejadores brasileiros: a declaração de guerra deveria ampliar o âmbito da ação político-militar do Brasil tanto no continente quanto fora dele, pretensão imediatamente detectada pela Embaixada americana do Rio.[103]

As relações econômicas Brasil-Estados Unidos, a mobilização econômica da América Latina pelos EUA após a Conferência do Rio se pautou por dois tipos de programas, ambos destinados a contribuir para a derrota das nações do Eixo. Estes programas norte-americanos eram então descritos como "negativos" e "positivos." Os programas "negativos" procuravam impedir toda e qualquer atividade econômica pró-Eixo nas repúblicas americanas, mediante: a preparação de uma "proclaimed list" (lista negra) dos colaboradores do Eixo; a implementação de controles contra os cidadãos da referida lista, o impedimento de uso de transportes americanos por pessoas consideradas indesejáveis; medidas de controle de exportação; a eliminação de linhas aéreas do Eixo que operavam no Brasil, assim de suas telecomunicações e abastecimento de seus navios; e a imobilização dos navios do Eixo.

Eram medidas difíceis de implementar, já que pareciam ser – e efetivamente eram – clara interferência em assuntos domésticos. A "lista negra" dos Estados Unidos era particularmente vista como

uma interferência, pois abrangia não somente os cidadãos do Eixo residentes no Brasil, como qualquer pessoa ou organização que fosse identificada com os interesses do Eixo.[104] Esta abordagem (mais "ideológica" que "nacional") da questão criou muitos problemas para os representantes de Washington, que tiveram de enfrentar um forte protesto brasileiro quando a lista foi publicada. Alguma coisa tinha de ser feita: o governo brasileiro elaborou sua própria lista, em consulta com autoridades americanas e concordou em ir além de sua política de controle e intervenção eventual em firmas suspeitas. As agências americanas, por seu turno, concordaram em conceder recursos financeiros e assistência técnica, se necessários, para reorganizar ou eliminar as companhias pró-Eixo.[105]

Os representantes americanos no Brasil foram bem-sucedidos na colocação de outros itens do programa "negativo." Entre eles, incluía-se a vigência de medidas de controle das exportações; a reorganização das companhias aéreas do Eixo no Brasil, em novas bases; a vigilância das telecomunicações brasileiras; e medidas de controle da distribuição de petróleo. O objetivo básico dos programas "positivos" era fortalecer as economias latino-americanas, de modo a evitar a penetração nazista. As medidas deste programa incluíam: 1o) o aumento da remessa de materiais estratégicos; 2o) mobilização e expansão de facilidades de transporte por mares, rios, ferrovias e rodovias; 3o) extensão da assistência financeira aos vários países do continente. Um relatório da Agência de Coordenação Econômica e Política do governo americano em maio de 1942 reconhecia francamente que este programa positivo estava menos dirigido a um verdadeiro desenvolvimento econômico das nações americanas e mais aos interesses estratégicos correntes dos Estados Unidos.[106]

Essa política econômica foi consistentemente mantida naquele ano. Quando Souza Costa foi a Washington em fevereiro/março de 1942, o Departamento de Comércio dos EUA concordou em estender ao Brasil um crédito da ordem de 100 milhões de dólares, em condições cuidadosamente especificadas. Os projetos financiados por esse crédito estariam "condicionados a uma investigação cuidadosa e à determinação de que contribuíram de modo importante

ao progresso de nosso (EUA) esforço de guerra e à segurança do hemisfério."[107] (ênfase minha)

Era inevitável que a única área de atividade real e crescente estivesse relacionada à pesquisa e exportação de materiais estratégicos do Brasil para os EUA. Quando este país perdeu seus fornecedores asiáticos de borracha para o Japão, o Brasil se tornou seu maior fornecedor. O Brasil também possuía "uma das maiores reservas de minério de ferro com baixo teor de fósforo do mundo." Em 1942, o governo americano acrescentou novos itens à já extensa lista e materiais estratégicos, objeto de acordo em 1941. Incluíram então cobalto, tungstênio, níquel, tantalita, columbita, mamona e óleo de mamona. Assim que os EUA entraram efetivamente em guerra, pediram que as autoridades brasileiras aumentassem a produção desses materiais tão rapidamente quanto possível.[108]

Um primeiro acordo sobre materiais estratégicos fora assinado em maio de 1941, mas seu objetivo principal era o de fechar ao Eixo as fontes de suprimento latino-americanas. No início de 1942, contudo, a situação tinha mudado radicalmente e os Estados Unidos necessitavam urgentemente de tais materiais. Por essa razão, a presença de Warren Pierson, Presidente do Eximbank, no Rio de Janeiro, na Conferência dos Chanceleres em janeiro de 1942, foi crucial. O Secretário de Estado, Cordell Hull considerava as negociações de Pierson com as autoridades brasileiras como "da mais expressiva importância para o esforço de guerra britânico-americano."[109] Pierson apresentou ao governo brasileiro um plano que previa 1) a abertura da mina de Itabira e a melhoria do acesso ferroviário para transportar o minério até Vitória; 2) um empréstimo à Central do Brasil para transportar grandes cargas de manganês e ferro para o porto do Rio de Janeiro; 3) melhoramentos no porto do Rio de Janeiro.

As autoridades brasileiras aceitaram as propostas de Pierson mas fizeram-nas condicionais ao sucesso da missão Souza Costa, particularmente no que tangia à obtenção de armamentos através do "Lend Lease." Uma vez concluídos com sucesso, os acordos econômicos assinados pelo Ministro brasileiro e o Secretário de Estado garantiram crédito para a criação de uma corporação para financiar projetos de desenvolvimento, especialmente os que se ligavam à

Mineração Itabira e à Estrada de Ferro Vitória-Minas, assim como um fundo para desenvolver a produção de borracha. Resolveu-se ainda que a Rubber Reserve Corporation dos EUA compraria a produção total de borracha crua brasileira que não fosse de uso interno, pelo período de 5 anos.[110] Alguns dias mais tarde, o cobalto, o tungstênio e o níquel foram incluídos no acordo de 1941 e os benefícios da compra exclusiva foram também estendidos ao Reino Unido.[111] Outros acordos, abrangendo café, cacau, castanha-do-pará e derivados da borracha foram também assinados.

A implementação desses acordos não foi tarefa fácil. A borracha era um exemplo típico dos procedimentos americanos e das fricções que se produziram entre os dois países. As borrachas crua e manufaturada eram essenciais a muitos países latino-americanos, mas os acordos assinados com o Brasil davam à Rubber Reserve Co. o controle completo sobre a produção e comercialização do produto. O controle "adequado" (isto é, completo) sobre matérias-primas estratégicas e sua distribuição era de fato uma arma poderosa de um Estado que começava a se envolver numa guerra em ampla escala e se transformava em Grande Potência. O mesmo significado político pode ser atribuído ao controle exercido sobre outras atividades econômicas, como o tratamento dos interesses econômicos do Eixo no Brasil, dos problemas de navegação mercante, das operações financeiras e dos mercados brasileiros para bens manufaturados. Todas essas questões eram vistas como subordinadas às necessidades do esforço de guerra norte-americano.

A Preparação para a Guerra

Entre a Conferência do Rio de Janeiro de 1942 do Rio em janeiro, de 1942, os governantes brasileiros começaram a falar na "posição especial" do Brasil nos assuntos internacionais. Logo após a declaração de guerra, Jefferson Caffery, embaixador dos EUA no Rio de Janeiro, queixou-se que Oswaldo Aranha estava falando "de maneira exagerada e por demais ambiciosa do papel que o Brasil desempenharia na guerra".[112]

De agosto de 1942 em diante, os planejadores políticos e militares brasileiros enfrentaram novos problemas, advindos do fato de

que o Brasil estava agora em guerra. O país já dava aos Aliados tudo que precisavam: apoio político, materiais estratégicos, bases e rotas aéreas, patrulhas aéreas e navais e eliminação da 5a coluna nazista. Tinham pois, que justificar a declaração de guerra, já que o esforço de guerra aliado não necessitava de ajuda suplementar. Ao mesmo tempo, esperavam os planejadores brasileiros que uma colaboração íntima com os EUA ampliaria o papel político do Brasil no continente e no mundo.[113]

Esse papel esperado para o Brasil no futuro era tido como inevitável em muitos círculos diplomáticos, militares e burocráticos. Esse papel foi primeiramente compreendido como preeminência indisputável na América Latina,[114] mas algumas autoridades achavam que deveriam também incluir conversações de paz e participação na reorganização do sistema internacional.[115] Nas palavras de Oswaldo Aranha, o Brasil deveria "inelutavelmente (tornar-se) uma das grandes potências econômicas e militares do mundo." João Neves da Fontoura, embaixador brasileiro em Portugal, dizia a Vargas em agosto de 1943 que "...a conclusão de que devemos estender a todo mundo a nossa projeção política não me parece ousadia nem excesso de imaginação."[116] Mesmo Vargas, político via de regra muito realista, começou a mostrar um interesse pouco comum por atitudes européias e americanas no tocante a assuntos da paz e do pós-guerra, tendo em mira o futuro *status* do Brasil como "aliado especial" dos Estados Unidos.[117] Essa convicção sobre a importância do Brasil nos assuntos internacionais foi reforçada pela política americana de adular o Brasil e Vargas sempre que possível, com vistas a consolidar o apoio brasileiro aos Estados Unidos. De acordo com o embaixador brasileiro Carlos Martins, ao transmitir uma mensagem de Welles: "É evidente, é óbvio (...) que nem o Presidente Roosevelt nem seu governo nunca tomaria posição sobre problemas de organização da paz, sem ouvir previamente e se pôr de acordo com o presidente Vargas."[118]

Apesar da retórica "por demais ambiciosa" das formulações brasileiras em política externa, é possível perceber uma grande dose de realismo político nas declarações e ações de autoridades brasileiras, especialmente aquelas que ocupavam posições vitais no processo decisório dentro do governo. Em primeiro lugar, os

militares brasileiros e algumas autoridades civis reconheciam que o Brasil não estava preparado para a guerra. Logo após a declaração de guerra em 22 de agosto, Dutra confirmou o despreparo do exército brasileiro. Do mesmo modo, Góes Monteiro, chefe de Estado-Maior não tinha um plano de guerra para apresentar a Frank Knox, secretário da marinha de guerra dos EUA, quando este visitou o Brasil em outubro de 1942.[119] Os militares brasileiros também reconheciam que a liderança na guerra estava nas mãos dos EUA, da Grã-Bretanha e da União Soviética e que nações como o Brasil tinham importância e valor secundários para o esforço de guerra Aliado. Assim, se o Brasil fosse participar mais ativamente da guerra teria que aceitar todas as condições impostas pelos EUA.[120]

No geral, os planejadores brasileiros tentavam elaborar uma política que fizesse do Brasil uma "potência associado" no pós-guerra.[121] O problema imediato era como colaborar em termos práticos, em uma palavra, como ter acesso ao *know-how* militar e armamentos dos EUA e como assegurar a presença do Brasil nas conversações já mencionadas. No final de 1942 e início de 1943, os planejadores políticos e militares brasileiros procuravam uma resposta a estas questões, através do projeto de criar e enviar uma força expedicionária para o teatro da guerra. A Força Expedicionária Brasileira (FEB) foi assim o núcleo de um projeto político destinado a fortalecer as Forças Armadas brasileiras e dar ao Brasil uma posição de preeminência na América Latina e de grande importância no mundo, como aliado especial dos EUA.[122]

A colaboração militar entre Brasil e EUA, estabelecida pelo acordo político de maio de 1942, adquiriu contornos em agosto, mediante o estabelecimento de uma comissão conjunta de defesa entre os dois países (JBUSDC) em Washington.[123] As autoridades militares americanas e brasileiras tinham visões divergentes sobre as tarefas do JBUSDC, nos quadros da colaboração Brasil-EUA. O âmago da diferença estava no fato de que o chefe do Estado-Maior norte-americano queria implementar as medidas necessárias para reforçar a defesa de certas regiões do Brasil, que seriam vulneráveis a um ataque das forças do Eixo, o Nordeste em particular. O chefe do Estado-Maior brasileiro, por seu turno, entendia a relação Brasil-EUA abrangendo todas as atividades nacionais

ligadas ao potencial de guerra, inclusive indústrias de guerra e de transporte. Estas não estavam diretamente ligadas à defesa do Nordeste ou mesmo a um amplo sistema de segurança interna, mas mais diretamente implicadas no fortalecimento da posição política brasileira na América do Sul.[124]

Essas diferenças iluminam algumas queixas norte-americanas sobre a quantidade de materiais requisitados pelas autoridades brasileiras, através dos acordos Lend/Lease. Enquanto os funcionários norte-americanos consideravam as requisições um abuso dos acordos,[125] as autoridades brasileiras sentiam-nas perfeitamente consistentes com suas definições sobre a colaboração entre os dois países.

Os representantes brasileiros no JBUSDC não concordavam totalmente com o Ministro da Guerra brasileiro e suas posições ficavam mais próximas daquelas dos representantes dos EUA.[126] Seus esforços na comissão se direcionavam para a redação de um acordo entre Brasil e EUA, de modo a tornar mais efetiva possível a pretendida colaboração. Durante os primeiros meses de trabalho, a JBUSDC aprovou documentos denominados Recomendações que regulamentavam as atividades militares no Nordeste Brasileiro e planejavam a operação de forças navais e terrestres naquela região. Também definiam um programa de abastecimento de aeronaves e treinamento de pilotos para melhorar a defesa aérea do Brasil.

Em novembro de 1942, quando a comissão trabalhava num plano estratégico para defesa do Norte por forças anglo-americanas, o perigo de uma invasão do Eixo ao território brasileiro decresceu subitamente e a posição do Brasil nas negociações da comissão enfraqueceu-se consideravelmente. Embora os representantes dos EUA aprovassem a recomendação no 14, foi inevitável a redução dos armamentos enviados ao Brasil. O Departamento da Guerra afirmou categoricamente: a provação do War Department (da Recomendação no 14) não constitui obrigação, da parte dos Estados Unidos, de ceder equipamentos pelo sistema Lend & Lease nas quantidades e pelo período especificado.[127]

Dali em diante, as tentativas brasileiras de aprovação na Comissão para pedidos pelo *Lend & Lease* tiveram que defrontar-se com a oposição da delegação norte-americana.

A ocupação no Norte da África pelas Forças Aliadas criou novos problemas para os planejadores brasileiros. A possibilidade de invasão do território brasileiro tinha assegurado ajuda material substancial dos EUA às forças armadas brasileiras. As autoridades cedo compreenderam que o Brasil ficava fora do teatro da guerra e era visto pelos EUA como mera fonte de material estratégico e rota para o transporte de forças aliadas para o *front*.[128] Os líderes políticos e militares brasileiros começaram imediatamente a falar de uma força brasileira lutando fora do continente no norte da África. Vargas fez coro a esta idéia num discurso feito em 31 de dezembro de 1942, perante uma assistência de mais de mil oficiais militares.[129] Foram então feitas algumas consultas exploratórias sobre tal possibilidade.

O governo dos EUA não tinha intenção de utilizar forças brasileiras no Norte da África: esta possibilidade nunca foi mencionada nos encontros com oficiais brasileiros ou em comunicados políticos de alto nível. Quando o secretário de Marinha dos EUA, Frank Knox, veio ao Brasil em outubro de 1942 encontrar-se com representantes das forças armadas dos dois países para rediscutir a contribuição brasileira ao esforço de guerra, não se fez menção à participação militar brasileira no Norte da África.[130] Não querendo dar respostas afirmativas às exigências brasileiras, o governo Roosevelt tentou, no fim de 1942, sustentar a boa vontade brasileira através de gestos capazes e prestigiar politicamente o governo Vargas. Roosevelt notificou Getúlio que estava previsto um desembarque na África em novembro e o Departamento de Estado solicitou a Vargas "apoio pessoal na forma de pronunciamentos ou discursos", à iniciativa dos EUA.[131] Outras atitudes exageravam a importância do Brasil, com o mesmo objetivo de sustentar a aliança, mediante declarações diplomáticas constantes. Uma carta de Roosevelt a Vargas, citada pelo embaixador britânico, dizia o seguinte: "Vejo em 1943 não apenas um período em que nossas forças alcançarão um poder impressionante ainda maior, mas também um (período) em que os estadistas de nossos dois países,

continuando sua colaboração tradicional, esboçarão os planos para uma paz nova e duradoura".[132]

É certo que o desejo brasileiro de mandar tropas ao norte da África foi levado em consideração pelo Departamento de Estado, mas foi completamente afastado pelo *War Department* e pelo Comando dos Estados Unidos na África. "O Departamento da Guerra considerou que tropas brasileiras não poderiam ser utilizadas no Norte da África, porque isto traria uma série de problemas (...) As desvantagens pesam muito mais que qualquer possível benefício que poderia advir dessa decisão".[133] O General Eisenhower considerava que o endosso do Brasil à invasão na África "surtiria efeito favorável sobre a Espanha" mas declarou que nenhuma vantagem resultaria de uma participação direta do Brasil na guerra.[134]

A questão da participação brasileira na guerra estava nas mãos do governo americano. Quando o Presidente Roosevelt voltou da Conferência da Casablanca e encontrou o Presidente Vargas em Natal, em 29 de janeiro de 1943,[135] discutiu dois problemas com o presidente brasileiro: a necessidade de o Brasil entrar para as Nações Unidas e o projeto brasileiro de participar mais ativamente da guerra.

Embora tivesse declarado guerra à Alemanha e Itália, o governo brasileiro não ingressara nas Nações Unidas. Esta atitude resultava da política anticomunista oficial, que se traduzia em hostilidade à União Soviética no plano internacional, apesar das vitórias soviéticas estarem granjeando a simpatia de vários setores da opinião pública brasileira na classe operária, na classe média e em certos círculos intelectuais. Por outro lado, "o exército, a Igreja e o DIP iam às nuvens quando vinha à baila qualquer assunto sobre Rússia."[136] Vargas queria evitar as implicações de estar "no mesmo barco dos russos", o que aconteceria se o Brasil se juntasse aos Aliados.[137] Contudo, se o Brasil quisesse participar da guerra, a questão das Nações Unidas teria de se levantar necessariamente.

Também o governo dos Estados Unidos e seus planejadores militares começaram a compreender que a questão da participação do Brasil na guerra era de importância crucial para o governo Vargas e para as autoridades militares brasileiras. Tinha que se dar uma satisfação a seu aliado latino-americano e tinha que se propor alguma

forma de cooperação concreta ao governo brasileiro.[138] Como conseqüência, depois de reanalisar a situação de guerra, Roosevelt considerou a necessidade da entrada do Brasil para as Nações Unidas. Vargas concordou e prometeu tomar as devidas providências, reiterando que, "este seria um momento oportuno para dizer que precisamos equipar nosso exército, marinha e força aérea".[139]

Quanto à participação brasileira na guerra, Roosevelt expressou seu desejo de que o governo Vargas convencesse o governo português a permitir que se enviassem tropas aos Açores e à Madeira, revezando tropas portuguesas ali. Vargas prometeu tratar do assunto com Salazar, mas frisou "que não poderíamos enviar tropas às ilhas portuguesas, a não ser que vocês forneçam equipamento adequado às mesmas."[140]

Roosevelt apresentou uma série de proposições sobre o pós-guerra para fortalecer a posição brasileira, dizendo que "Dakar devia ser deixada no pós-guerra sob algum tipo de protetorado com três encarregados: um dos Estados Unidos, um do Brasil e outro, talvez, de algum outro país americano."[141] Esta promessa exagerada de um papel político para o Brasil na África no pós-guerra revela o objetivo fundamental de Roosevelt na reunião: ganhar a confiança de Vargas e do Brasil para assegurar o apoio deste às políticas americanas. Nas palavras do embaixador britânico: "minha suspeita é que o objetivo principal da reunião, cujas exigências de cortesia talvez tornassem inevitáveis, era adular o Brasil e dar-lhe condições para melhor representar-se como aliado ativo".[142]

Apesar do aparente entendimento alcançado em Natal, o governo Roosevelt não tinha posição clara, no início de 1943, sobre a exigência brasileira de participação na guerra. Tinha pelo menos concordado em convidar missões militares brasileiras para irem à África do Norte, de modo a lhes dar uma idéia do tipo de ação que ali ocorria e o que poderia ser exigido de uma força expedicionária brasileira. Para o governo Vargas parecia lógico que suas tropas fossem enviadas para o Norte da África. Alguns dias após o encontro de Natal, o Governo decidiu assinar a Carta do Atlântico e entrar para as Nações Unidas.[143] Ao mesmo tempo, Vargas despachou Vasco Leitão da Cunha, enviado diplomático especial, para

um giro no Norte da África, enquanto as missões militares brasileiras eram enviadas para ver como a guerra era de fato.

O Departamento de Estado se apercebeu rapidamente que o entusiasmo brasileiro por uma participação mais ativa não poderia "ser afastada sem que efeitos negativos se fizessem sentir na atitude do Brasil para com a guerra e seus aliados." As autoridades militares americanas, tanto em Washington como no Rio, estavam chegando às mesmas conclusões e seus representantes na JBUSDC expressaram essa opinião a Leitão de Carvalho. O presidente Roosevelt também apoiou o projeto brasileiro.[144] Por volta de abril de 1943, agências civis e militares dos EUA haviam determinado sua resposta à solicitação brasileira.

Tendo concordado com a criação de uma força expedicionária brasileira, o próximo passo era decidir para onde e quando deslocar a mesma. Numa tentativa de resolver esta questão, o Departamento de Estado tentou explorar a possibilidade de que o Brasil obtivesse a concordância portuguesa para a utilização dos Açores e da Madeira como bases militares para suas forças. O plano estipulava que as tropas brasileiras seriam enviadas àquelas ilhas do Atlântico para substituir tropas portuguesas que voltariam então para Portugal.

O governo britânico se opôs a essa proposta, fundamentando-se que ela não seria aceitável aos portugueses. Na realidade, o estacionamento de tropas brasileiras nos Açores e Madeira granjeou oposição tanto de Portugal como da Grã-Bretanha, pela simples razão de que revelaria a presença clara dos Estados Unidos em possessões portuguesas. Com base em suas velhas alianças políticas com Portugal, o governo britânico tomou a iniciativa e convenceu o Primeiro-Ministro Salazar a colaborar, concedendo facilidades à marinha britânica naquelas ilhas.[145] Como conseqüência, a decisão de onde seria alocada a futura força expedicionária brasileira teve que ser adiada.

No âmbito militar, os planos da FEB começaram a ganhar contornos precisos em abril de 1943, quando o general Leitão de Carvalho, um dos representantes brasileiros na JBUSDC, apresentou ao Chefe do Estado-Maior Americano um plano de força expedicionária composta de 4 divisões. Em 3 de maio, o Estado-Maior

Conjunto americano aprovou em princípio um plano para a criação de 3 divisões, incluindo uma pequena unidade aérea. O general Dutra também aceitou o plano.[146] Uma missão militar veio ao Brasil para ultimar os preparativos e o chefe da missão retornou aos Estados Unidos convencido de que o governo e as autoridades militares brasileiras estavam determinados a lutar no exterior e a preparar uma força expedicionária "desde que dados de 4 a 6 meses de treinamento modernizador e (as tropas) adequadamente equipadas."[147]

As conversações oficiais continuaram no seio da JBUSDC e seus resultados foram reunidos na Recomendação de no 16, aprovada em 11 de agosto de 1943, um ano depois de o Brasil declarar guerra. De acordo com a recomendação, a FEB teria 3 divisões e uma pequena unidade aérea. Seguiria os padrões da organização militar americana e ficaria sob direção funcional e estratégica do Alto Comando dos Estados Unidos.[148] Assim, todas as ações e decisões cruciais atinentes a equipamento, transporte tempo e lugar de deslocamento da FEB estavam nas mãos dos EUA.

Esta foi possivelmente a causa dos conflitos de orientação que ocorrem entre o JBUSDC, por um lado e o Ministério da Guerra do Brasil por outro, e também a razão pelo qual o treinamento da FEB mostrou-se tão lento e complicado. O comandante da força expedicionária brasileira se queixava constantemente da má vontade do Ministério da Guerra em assuntos ligados à FEB. Esta tinha sido alvo de uma disputa política sobre quem a comandaria e foi manipulada pelo governo na expectativa de ganhar apoio político.[149] Afinal, somente uma das três divisões foi organizada. Foi comandada pelo General Mascarenhas de Morais e formada a partir de batalhões diferentes, contra os padrões determinados pelo JBUSDC. Sua formação foi adiada por meses e o treinamento prejudicado por uma falta aguda de material, recursos e capacidade organizativa.[150]

O decorrer de 1943 não foi muito propício à organização da FEB. Washington desconfiava da capacidade brasileira de organizá-la devido à "inércia e falta de iniciativa dos oficiais brasileiros da ativa" e à manipulação política a que se prestava a Força.[151] Do lado brasileiro, alegava-se a ausência de interesse real do *War*

Department na FEB, evidenciada pelas indefinições americanas.[152]

Ainda que a posição brasileira tivesse apoio do Departamento de Estado, a queda do subsecretário Sumner Welles e sua substituição por Edward Stettinius Jr. em agosto de 1943 tornou a negociação em torno da FEB ainda mais difícil. O fato de que Stettinius não estivesse totalmente a par dos acordos e barganhas sutis em que se apoiava a aliança Brasil-EUA, tendendo a dar pouca importância aos assuntos latino-americanos em geral e ao Brasil em particular, enfraquecia sobremaneira as reivindicações brasileiras.[153]

O resultado dessas circunstâncias foi que o final de 1943 foi um momento de recriminações mútuas. O governo Vargas acusava os EUA de haverem extraído muitos ganhos do Brasil e de haverem perdido seu interesse anterior. Evidência disto era a hesitação dos Estados Unidos em despachar a FEB para o teatro da guerra.[154] O governo americano respondia no mesmo tom, alegando que os brasileiros não tinham aceito plenamente a orientação do *War Department,* e nem mesmo completado a organização das unidades da FEB.[155] No fim do ano, decresceu rapidamente a remessa de armas americanas para o Brasil. De seus contatos com autoridades brasileiras, os oficiais americanos concluíam que os pedidos de material bélico se achavam menos determinados pelas necessidades de treinamento do que pelo desejo de fortalecer as forças armadas brasileiras. O Visconde Halifax, embaixador britânico em Washington, relatou que os EUA usavam a falta de navios como pretexto para evitar uma remessa vultosa de armas, já que não queriam a criação de um exército poderoso e moderno no Brasil.[156] Neste ponto, o próprio Vargas começou a acusar os EUA.[157]

No final de 1943, da perspectiva brasileira, as relações com os aliados apontavam para o colapso do projeto brasileiro de participação na guerra. Aquela altura, o Foreign Office britânico desacreditava inteiramente a possibilidade de envio da FEB à guerra.[158] Também no plano da política interna, o projeto do governo Vargas achava-se sob o fogo de parcela da oposição.

A delonga no envio da FEB assim como na definição do seu destino, tornou-se matéria de propaganda contra o regime nessa

época. Rumores tentavam provar que a FEB resultara de decisão pessoal de Vargas,[159] para ridicularizar seu atraso e até mesmo para sugerir que ela fosse usada no país para lutar contra o regime.[160]As forças armadas apoiavam Vargas e aceitavam a FEB como expressão necessária da política externa brasileira, mas a demora indefinida no embarque dos soldados causava irritação, já que poderia resultar na retirada no apoio dos EUA a Vargas e seus projetos militares. O cancelamento da Força Expedicionária significaria o fim do capital político conquistado por Vargas através da política externa para a política interna. Em resumo, o governo Vargas enfrentava problemas crescentes tanto no "front" externo quanto no interno.

A participação na guerra, as dificuldades crescentes da situação interna brasileira e o impasse na colaboração Brasil-EUA sobre a força expedicionária foram superadas nos primeiros meses de 1944 por uma combinação de acontecimentos inesperados na política sul-americana e novos desdobramentos na política exterior norte-americana. Esses desdobramentos, tanto na América do Norte quanto na América do Sul possibilitaram ao governo brasileiro despachar sua força expedicionária para os campos de batalha e assegurar certos benefícios decorrentes do envolvimento na segunda guerra.

A situação política na região platina tornou-se extremante tensa no final de 1943. Em 1942, a adesão rígida do governo conservador de Ramón Castillo à neutralidade, colocara a Argentina numa posição de isolamento desconfortável no continente. Aparentemente, o Partido Conservador estava então modificando sua posição e movendo-se na direção de um apoio claro aos Aliados – política essa que deveria ser posta em prática pelo próximo presidente. Entretanto, um grupo secreto de oficiais de exército, conhecidos como GOU (Grupo de Oficiais Unidos), de orientação claramente nacionalista e favorável a um regime político autoritário para a Argentina, derrubou o governo a 6 de junho de 1943. Assumiu a presidência o General Ramirez, antigo ministro da guerra. Além das acusações de corrupção e incompetência política, o governo Castillo também era acusado de responsável pelo declínio da influência argentina na América do Sul. Assim, o golpe tinha também

por objetivo contrabalançar o crescente poderio militar do Brasil e assegurar a preeminência argentina no subcontinente.[161]

Embora o GOU não estivesse diretamente representado no Gabinete, detinha posições importantes nos ministérios da guerra e do interior, bem como alguns comandos no exército. O coronel Perón, um dos mais influentes membros do GOU, assegurou-se a secretaria do Ministério da Guerra e, em, novembro, foi também nomeado titular do Departamento Nacional do Trabalho. Na segunda metade de 1943, Washington pressionou Buenos Aires no sentido de cumprir integralmente as resoluções da Conferência do Rio. O governo Ramirez movia-se com indecisão. Inicialmente, prometeu romper relações com o Eixo, recuando depois. Ao mesmo tempo, solicitou ajuda militar dos EUA, enquanto tentava comprar armas da Alemanha. Essas atitudes começaram a preocupar o governo brasileiro e suas autoridades militares. De outubro de 1943 em diante, o volume crescente de notícias sobre o fortalecimento do exército argentino e a vigilância crescente que exercia sobre as fronteiras de nosso país alarmaram o governo Vargas.[162]Ao mesmo tempo, certas fontes acusavam o governo argentino de tentar ampliar sua influência sobre as forças armadas dos países vizinhos, particularmente a Bolívia, o Uruguai e o Paraguai, como forma de ampliar sua esfera de influência.[163]

Na Bolívia, a situação parecia favorecer a causa aliada, visto que seu governo tinha declarado guerra ao Eixo em abril de 1943, mas a contínua agitação social e a fraqueza política do governo Peñaranda abriram caminho para um golpe militar, liderado pelo General Villaroel, às vésperas do Natal daquele mesmo ano.[164]Embora o novo governo boliviano expressasse sua amizade ao Brasil, o golpe foi interpretado no Rio como um acontecimento largamente influenciado pela Argentina e até mesmo, talvez, pelo partido nazista.[165]Washington reagiu de modo semelhante. Embora a conexão entre os conspiradores bolivianos e os militares argentinos fosse razoavelmente clara, não havia evidência de que fosse de inspiração nazista. O movimento poderia ser melhor classificado de autoritário, com inspiração nacionalista.[166]

A mobilização militar argentina e o golpe boliviano nacionalista, de inspiração argentina, alteravam substancialmente o equilíbrio

político no continente, criando uma coalizão que tanto o governo do Brasil como dos EUA interpretaram como contrária aos interesses dos seus países. O governo Roosevelt ameaçou tornar público o envolvimento da Argentina no golpe boliviano e fez uma demonstração naval em Montevidéu. Possivelmente como resposta à ameaça dos Estados Unidos, o presidente Ramirez rompeu relações com o Eixo em 26 de janeiro de 1944.[167]A reação nacionalista foi inevitável: um mês depois, sob a alegação de que o governo tinha decidido sob pressão estrangeira, o GOU forçou Ramirez a renunciar em favor do Vice-Presidente Edelmiro Farrel. Perón foi nomeado Ministro da Guerra e Secretário do Trabalho.[168]

O governo brasileiro assumiu uma posição oficial de boa vontade para com o novo governo argentino, mas ao mesmo tempo, procurou reforçar a fronteira ao sul.[169]Vargas fez novamente pedidos de material bélico ao governo Roosevelt e Góes Monteiro chegou a propor a utilização da Força Expedicionária na bacia do Prata em caso de emergência. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro solicitou aos EUA a construção imediata de dois campos de pouso no Sul do Brasil, com o excedente de material utilizado no Nordeste.[170]

Felizmente para o governo brasileiro, o governo norte-americano e suas agências militares estavam concluindo que a melhor maneira de enfrentar a coalizão Argentina-boliviana era "dar ao Brasil força efetiva na fronteira argentina."[171]O resultado é que, no início de 1944, os armamentos tão ansiosamente pedidos pelo Brasil nos meses precedentes começaram a fluir rapidamente para o sul do país.[172]O golpe de estado argentino alarmara profundamente o governo dos EUA. Washington interpretou-o como um movimento antiamericano e em função disso reforçou a remessa de armas ao Brasil.[173]

Outras questões, ainda mais importantes, estavam sobre a mesa em 1944. As vitórias das Nações Unidas em 1943/1944 levaram o governo dos EUA a acelerar seus planos para o pós-guerra. Os assuntos europeus e asiáticos, bem como as relações EUA-URSS constituíam as preocupações principais dos planejadores norte-americanos. As conferências internacionais do período já refletiam a predominância destas questões e revelavam o papel central dos EUA

no delineamento da “nova ordem internacional.” Neste contexto, a América Latina ocupava uma posição secundária nos planos norte-americanos, embora tivesse algum peso político, na medida em que constituía uma área de influência tranqüila dos EUA.

A guerra havia dado aos EUA uma oportunidade única de estabelecer sua hegemonia e a aliança com o Brasil oferecia apoio político e base física para o controle norte-americano sobre o continente como um todo. Ainda que em 1944 os planejadores americanos não tivessem ainda definido os instrumentos políticos e militares específicos de sua indisputável hegemonia, as tentativas iniciais já haviam começado. Um dos primeiros passos nessa direção foi a elaboração de um plano para manter as bases militares do Norte e do Nordeste do Brasil sob controle americano, ou, ao menos, assegurar sua utilização após a guerra.[174]

Não era fácil pôr o plano em prática, já que, como reconheceu o Embaixador Caffery:

“ele envolvia a estranha requisição de privilégios num país estrangeiro independente.”

Naturalmente o diplomata americano argumentava que, no quadro da colaboração brasileiro-americana, havia “a irretorquível necessidade mútua (das bases) do ponto de vista da defesa de nossos dois países”.[175]

Na verdade, havia razões mais importantes por trás da hipotética “necessidade de defesa de nossos dois países.” A proposta de permanência americana nas bases brasileiras era parte de um extenso sistema de segurança militar que o Estado-Maior do exército americano, sob orientação direta do Presidente Roosevelt, estava preparando para o pós-guerra, em várias partes do mundo.[176]Em relação à América Latina, o plano estabelecia as bases de um sistema bilateral de segurança que seria muito mais conveniente aos EUA e não por qualquer potência européia. A quantidade e o tipo de armas que seriam fornecidas aos latino-americanos, o controle do fluxo e mesmo “a natureza das forças a serem mantidas em cada uma das repúblicas” deveria ficar sob estrito controle do governo dos EUA.[177]

A importância dessa questão explica a urgência pedida por oficiais americanos e as táticas que utilizaram. Sob instruções do próprio presidente Roosevelt, Caffery ofereceu a Vargas "a participação brasileira no pós-guerra numa base aérea da África Ocidental, ou das ilhas de Cabo Verde." Vargas aceitou a oferta com prazer e nessa mesma ocasião o embaixador norte-americano frisou o interesse de seu país em manter algum tipo de presença nas bases militares do Nordeste brasileiro.[178]

Vargas estava preparado para discutir a solicitação americana. Consciente da importância estratégica das bases brasileiras, aceitava assinar o acordo, mas insistia em três condições básicas: 1a) as munições prometidas ao Brasil deveriam ser enviadas sem demora ao Sul do país; 2a) o governo dos EUA deveria dar ao Brasil os meios para construir duas bases aéreas naquela região; 3a) a FEB deveria ser embarcada para o exterior.[179]

A perspectiva do acordo suscitou uma forte resistência no exército e na aeronáutica brasileiros, que não desejavam dar aos EUA o direito de manter suas forças armadas em caráter permanente em nosso território. Além do mais, a relação parecia uma "via de mão única": o Brasil cedia tudo e obtinha nada em troca. Notícias sobre o acordo vazaram para imprensa e começou um debate público.[180]Estas complicações não impediram Vargas de usar o acordo como elemento de barganha, para fortalecer o país, militar e politicamente. Ele insistia numa "garantia contínua de assistência ao Brasil na eventualidade de um ataque não só de uma potência extracontinental, mas também de qualquer outro país no hemisfério." Embora os militares brasileiros acenassem com a ameaça argentina, as autoridades americanas interpretavam as exigências de Vargas "como uma tentativa de manter o Brasil melhor preparado que a Argentina do ponto de vista da defesa".[181]

O jogo de Vargas produziu frutos positivos para a FEB e para o fortalecimento militar do país. Embora o governo dos EUA achasse alto o preço pedido, a troca parecia vantajosa. Em março de 1944, a construção de duas bases aéreas no Sul do Brasil era autorizada por Washington devido a "razões políticas" e os militares norte-americanos foram instruídos a elaborar os planos para transporte

da Força Expedicionária Brasileira "tendo em vista nossas negociações pendentes" (i. e. o acordo de bases aéreas).[182]

A insistência brasileira tinha finalmente convencido os Estados Unidos de que a FEB não era somente um projeto de aquisição de armas mas uma decisão determinada de se envolver na guerra contra o Eixo. Enquanto o *War Department* formulava planos para transportar a divisão brasileira, o General Eisenhower aprovava o plano de incorporação da FEB às suas forças no Mediterrâneo.[183]

Mesmo com este acordo, a FEB deveria superar ainda outro obstáculo. As forças aliadas no Mediterrâneo tinham sido transferidas para o Comando britânico e o consentimento de embarque da força brasileira deveria ser obtido no Estado-Maior Conjunto (Grã-Bretanha e EUA).[184]Os oficiais britânicos achavam-se particularmente insatisfeitos com a presença de uma Força brasileira no Mediterrâneo. O *War Office* britânico disse claramente a Washington que "não exultava ante a perspectiva de receber este reforço", e pediu que o despacho da Força fosse adiado.[185]Esta é a razão pela qual um dos itens da Missão Stettinius a Londres (abril de 1944) era incluir a FEB na guerra do Mediterrâneo.

A Força Expedicionária Brasileira enfrentou naquele momento o risco de um fracasso. O problema da FEB foi apresentado a Churchill que, de acordo com seu Gabinete de Guerra, opinou que "seria um erro grave permitir (a vinda) de mais que uma brigada do Brasil." Para o Gabinete de Guerra britânico "havia já contingentes de muitas nacionalidades naquela área" e a força brasileira se constituiria apenas um problema adicional. O sub-secretário Stettinius acatou a avaliação de Churchill.[186]Foi necessário que o secretário de Estado Hull interviesse rapidamente, de modo a evitar uma decisão negativa. Hull relatou a seu sub-secretário as razões que estavam por trás da decisão dos Estados Unidos de aceitar a proposta brasileira de preparar uma força expedicionária:

"Em uma palavra, os brasileiros ofereceram uma força militar para combate e nós aceitamos. O compromisso é firme. O presidente Vargas fez da Força Expedicionária Brasileira um pilar de sua política de cooperação com os Estados Unidos e as Nações Unidas. Ele foi tão longe na obtenção do apoio popular, que agora a sua reputação política está em jogo. Varrê-lo de cena agora com algo

que seria visto como sugestão depreciativa de mandar apenas uma brigada, nos envolverá em sérios embaraços, que podem até enfraquecer seu governo, cujo coeficiente de cooperação na guerra tem-se mostrado total."[187]

O secretário Hull não revelou todas as suas razões; além das concessões já feitas, o governo brasileiro estava examinando o acordo sobre bases aéreas e era necessário assegurar uma "cooperação total" do governo brasileiro. O Brasil poderia também contrabalançar a influência argentina na América do Sul e por isso deveria ser prestigiado. Stettinius retomou a questão com Churchill e o persuadiu a enviar instruções precisas aos representantes britânicos no Estado-Maior Conjunto.[188]Só então os militares britânicos e americanos concordaram no dia 5 de maio em embarcar a FEB.[189]Os EUA cumpriam, assim, seu compromisso com o governo brasileiro no que tocava à colaboração no período da guerra.

Por outro lado, naquele mesmo mês o governo brasileiro assinou um acordo com os EUA sobre a operação de bases aéreas no pós-guerra. Pelo acordo, o pessoal militar e as aeronaves fariam uso livre por 10 anos dos aeroportos considerados estratégicos pelos dois governos. Dando aparentemente direitos iguais a ambos os países, o acordo representava, de fato, um significativo aumento da presença militar dos EUA em nosso país, já que os dez aeroportos considerados estratégicos se localizavam no Brasil.[190]Devido à sua importância e óbvia significação, o acordo foi mantido secreto e desconhecido do público. Mesmo os britânicos não foram informados sobre sua assinatura.[191]

Motivada por idéias antinazi-fascistas, integrada por camponeses, trabalhadores rurais e urbanos e por empregados de comércio, a FEB foi o instrumento de um projeto político-militar que visava o fortalecimento do regime e a ampliação do prestígio e do poder de setores da classe governante – civil e militar – brasileira. Imaginava-se que o envio da FEB à guerra conferiria ao Brasil voz ativa nas conferências de paz em vias de realização. Antevia-se também a provável projeção do Brasil como grande potência.[192]

A FEB contava com 25.000 homens. Foi enviada aos campos de batalha da Itália como divisão do 5o Exército dos Estados Unidos sobre o comando do Gal. Mark Clark. Entre julho de 1944 e fevereiro

de 1945, cinco contingentes da Força Expedicionária viajaram do Rio para Nápoles em navios norte-americanos e, após algum treinamento e missões e patrulhamento, entraram em ação. As condições materiais e climáticas enfrentadas pelos pracinhas brasileiros foi difícil. Atuaram em campanhas igualmente difíceis (Castelnuovo, Montese, Montecastelo). De acordo com Cordeiro de Farias, então comandante da artilharia da FEB, muitas dessas campanhas eram basicamente ações diversionistas que permitiam às tropas dos Estados Unidos concentrar seus esforços nos alvos principais.[193]Os esforços da FEB foram recompensados nos últimos dias da guerra pela rendição incondicional aos brasileiros a 148ª divisão do Exército alemão.

Apesar da dedicação dos soldados brasileiros na Itália e do seu reconhecido valor como combatentes, o papel da FEB na guerra foi bastante modesto e não podia resultar no capital político esperado por muitas das autoridades brasileiras. No momento em que o governo brasileiro planejava a participação ativa na guerra, os EUA já planejavam o pós-guerra. Esta defasagem foi de certo modo, responsável pela participação direta do Brasil na guerra e suas conseqüências foram sobretudo internas: as forças armadas brasileiras foram abastecidas de armamentos, ganharam experiência de combate como exército moderno e no geral emergiram da guerra como as mais importantes da América Latina. Antes da guerra o exército compunha-se de 80.000 homens. No final, seu número havia subido para 200.000, organizados em 8 divisões de infantaria, 3 divisões e cavalaria, 1 brigada mista. artilharia de costa, batalhões de engenharia e polícia de fronteira. A marinha também se ampliara mediante aquisição de novos barcos e um acréscimo de 20% nos quadros entre os anos de 1942 e 1943. A Aeronáutica, com cerca de 500 aviões, número pequeno para os padrões europeus e americanos, era a maior da América Latina.[194]

A FEB não foi criada para responder à demanda dos aliados, mas surgiu como resultado da exigência brasileira junto aos EUA. As declarações públicas e privadas dos funcionários do governo americano entre 1943-44 frisavam invariavelmente as contribuições estratégicas à campanha da África, sem jamais sugerir o envio de tropa brasileira à guerra.[195]Ademais, o embaixador dos EUA no

Brasil relatou em detalhe todas as suas realizações, isto é, todas as exigências feitas por seu país ao governo brasileiro sem fazer quaisquer referências à necessidade de embarque de tropas brasileiras para o estrangeiro.[196]As referências mais diretas à FEB, tais como a resposta de Roosevelt à carta de Vargas, mostra o caráter claramente brasileiro da iniciativa:

> "Pedi ao General George Marshall, e a seus colegas que considerem cuidadosamente com o General Dutra as medidas a serem tomadas para facilitar seu generoso desejo de que uma força expedicionária brasileira sirva no ultramar.[197]
>
> Ademais, a Feb não foi criada pela Comissão Mista de Defesa Brasil-EUA, como sugeriu Leitão de Carvalho e repetiram outros funcionários e peritos no período.[198]A JBUSDC meramente incorporou a idéia que vários líderes militares e planejadores políticos discutiam desde o desembarque aliado vitorioso no Norte da África, em novembro em 1942. A FEB era a filha legítima de setores das classes dirigentes brasileiras, que apoiavam os movimentos antifascistas e eram pró-EUA. É comumente aceito até os dias atuais que os Aliados necessitavam da ajuda militar brasileira na Europa e, em troca, recompensariam o Brasil com benefícios substanciais.[199]Ao contrário, a força expedicionária era uma sobrecarga para as forças militares aliadas: o Gal. Marshall referiu-se a ela como "uma dor-de-cabeça a mais."[200]Foi em nome da colaboração brasileira que envolvia bases, material estratégico e apoio político aos EUA no continente, que Washington concordou em permitir sua organização.
>
> Do ponto de vista militar americano, havia uma vantagem em concordar com a criação da FEB, a saber, a influência militar crescente dos EUA nas forças armadas brasileiras no pós-guerra. Como foi observado num encontro dos seus Chefes de Estado-Maior sobre a questão de armamentos para o treinamento da FEB: 'Além das vantagens militares, parece um preço baixo a pagar pela garantia de cooperação do país mais vasto da América do Sul, e ofereceria a vantagem de promover grandemente a solidariedade hemisférica. O efeito benéfico do

> treinamento e doutrinação dos oficiais brasileiros nos Estados Unidos deve estender-se ao período do pós-guerra'."[201]

Os vínculos de colaboração militar no hemisfério – a necessidade de articular o sistema de poder americano – começaram a ser claramente formulados durante a guerra. Nesse sentido, a FEB provia uma experiência valiosa na coordenação militar brasileiro-americana, de modo a aperfeiçoar as relações de dependência militar no sistema interamericano, sem projetar o Brasil como uma potência no período pós-guerra.

No entanto, o governo brasileiro encorajou a idéia de um *status* de "potência associada" pelo envio da FEB ao Mediterrâneo em 1944 e aguardou seu reconhecimento como tal. A tentativa de formalizar o *status* brasileiro como "potência associada" foi feita pelo Itamaraty, em um documento que discutia várias questões latino-americanas. O Ministro Oswaldo Aranha frisou então que a amizade entre o Brasil e os Estados Unidos tinha se fundado sempre na compreensão recíproca de nossos interesses e em nossas intenções comuns e corretas, e na necessidade de uma cooperação vigilante na defesa da posição norte- americana no mundo e da nossa (do Brasil América do Sul).

Aranha foi mais longe, observando que os EUA tinham sempre recebido o apoio brasileiro e reciprocamente haviam lhe dado sempre assistência em seus problemas internos já que visando à manutenção de nossa proeminência natural e histórica, que está se tornando cada vez mais necessária aos assuntos políticos dos povos da América do Sul.[202]

A proeminência brasileira na América Latina era inaceitável para o governo americano, já que se tratava de confirmar a sua própria hegemonia.[203] Contudo, as razões de Washington para não aceitar a proposta brasileira foram apresentadas nos termos apropriados – os da ideologia política pan-americanista: "Nosso interesse é promover a cooperação interamericana entre todos os países". A aceitação da tese brasileira pelo governo Roosevelt implicaria o alinhamento de Brasil e EUA contra os outros países americanos, de origem hispânica.[204]Em resumo, durante os anos críticos da guerra, o governo brasileiro foi capaz de obter certos

benefícios de sua posição de "aliado especial." Mas após os meados de 1944, esta retórica não tinha mais fundamentos. O embarque da FEB para a Itália foi o último ganho de grande porte do "aliado especial."

Conclusão

O alinhamento brasileiro aos EUA durante a 2a Guerra Mundial tem sido compreendido de maneiras diversas e até contraditórias. Alguns autores vêem o alinhamento como uma política de "oportunismo maquiavélico", que explorava a boa vontade americana para obter vantagens políticas, militares e econômicas para o Brasil.[205]Outros o interpretam como um movimento que significava nada mais nada menos do que a dominação política e econômica dos EUA sobre o Brasil.[206]

O estudo do desenvolvimento do Brasil na segunda Guerra Mundial mostra que o traço mais significativo da política externa brasileira foi sua capacidade de negociação dos termos nos quais esse alinhamento deveria ocorrer. Esta capacidade derivava de circunstâncias que o governo brasileiro pôde manipular com relativo sucesso. Entre essas circunstâncias, lembremo-nos que a guerra tinha gerado grandes necessidades econômicas, estratégicas e políticas para os Aliados. Além dos materiais e bases militares fornecidas aos EUA, recordemos que o Brasil também era útil aos Aliados em termos políticos, não somente como mediador entre países latino-americanos, mas também como patrocinador dos pontos de vista norte-americanos nos congressos interamericanos. A diplomacia brasileira também foi útil aos Aliados quando estes procuraram suspender o suprimento português de wolfrâmio, um material estratégico vital, à Alemanha.[207]

Embora tivesse uma economia dependente, o Brasil teve alargada sua capacidade negociadora durante a guerra, em função dessas necessidades aliadas, especialmente as dos EUA. Como resultado dessa capacidade negociadora, foi possível aprofundar o processo de industrialização, assim como foi possível reequipar maciçamente o Exército e a Marinha, e também criar a Força Aérea Brasileira e formar a Força Expedicionária Brasileira que participou diretamente da 2ª Guerra Mundial. Esses ganhos derivaram da

necessidade do governo Roosevelt de negociar a aliança brasileira. Em uma palavra, a margem de negociação do Brasil não era imaginária mas real.

Por outro lado, a margem da negociação era limitada pela posição radicalmente distinta que EUA e Brasil ocupavam no sistema internacional. Incapaz de enxergar que o processo de negociação ocorria em limites estreitos, um autor descreve a relação entre o Brasil e os EUA durante a guerra como caracterizados pela "boa vontade" norte-americana, em contraste com o "oportunismo maquiavélico" das autoridades brasileiras que teriam convertido, com sucesso, um acidente geográfico em concessões econômicas, políticas e militares por parte de Washington.[208]

Em termos militares, o que se colocava era a melhoria de condições operacionais para as forças armadas norte-americanas. Por essa razão, não havia lugar no sistema interamericano para uma aliança militar entre o Brasil e os Estados Unidos que desse ao primeiro uma posição de primazia na América Latina. As autoridades dos EUA insistiam constantemente na manutenção da eqüidade entre os países latino-americanos,[209]o que significava de fato a eqüidade em termos de uma posição subordinada que todos os países ocupavam no sistema de poder americano. Foi daí que surgiu a necessidade de restringir, tanto quanto possível, a remessa de armas ao Brasil, usando-se como pretexto a ausência de condições de transporte.[210]Os principais acordos que os militares dos Estados Unidos assinaram com sua contraparte brasileira foram considerados na época "modelos" a serem aplicados a outras nações latino-americanas no futuro imediato. Esses acordos se relacionavam ao treinamento, doutrinação e organização das Forças Armadas latino-americanas de acordo com a ideologia e organização militares dos EUA. Ainda que fossem anunciados como acordos que proviam "privilégios recíprocos",[211]está claro que privilégios recíprocos entre países de capacidades distintas significavam capacidades desiguais em termos de poder.

Em termos políticos não se tratava para Washington de assegurar que o Brasil operasse nos quadros de um modelo liberal-democrático, mas de manter vínculos com o Brasil e os demais países latino-americanos sob sua liderança. É este fato que explica os

conflitos que irrompiam freqüentemente com Argentina, Chile, Bolívia e outros países, sempre que se ampliava o apoio interno a movimentos de tendências nacionalistas. É fato que durante as décadas de 30 e 40 o nacionalismo eventualmente mantinha alguma relação com ideais fascistas e foi em nome da luta contra o Eixo que os Estados Unidos combateram governos nacionalistas. Não é, pois, de surpreender que a esquerda também apoiasse os esforços dos EUA na luta antifascista. Mas, ao mesmo tempo, a experiência antiimperialista de Cárdenas no México foi fortemente condenada por Washington, fato que demonstra que o governo americano lutava contra as influências fascistas tanto quanto as tendências nacionalistas latino-americanas, já que ambas constituíam obstáculos formidáveis à criação de seu sistema de poder.[212]O apoio político recíproco entre os governos Roosevelt e Vargas tornava mais fácil para o governo norte-americano lidar com a situação na América Latina.

Em termos ideológicos, o desequilíbrio político no continente era representado em termos de harmonia e igualdade entre as nações do hemisfério tanto em termos jurídicos como de propaganda. Richard Barnet observou que "em cada época, as nações poderosas têm resolutamente atingido a maturidade pela difusão de uma *mission civilizatrice* nas terras dos vizinhos mais fracos."[213]A "colaboração hemisférica" e o "pan-americanismo" representavam uma ideologia política tão poderosa, que os funcionários mais lúcidos do Departamento de Estado "viam" as Nações Unidas como uma arena guiada pela luta pelo poder, enquanto, ao mesmo tempo, "viam" no sistema interamericano um campo fundado em princípios e um *locus* de harmonia e eqüidade entre as nações.[214]

Em termos econômicos, o monopólio virtual sobre os mercados latino-americanos e sobre o fornecimento de matérias-primas industriais e de bens de consumo, não só permitia aos EUA manipular tais atividades como também fazê-las aparecer como concessões aos países latino-americanos. Deste modo, o governo norte-americano podia estabelecer uma política de compra, ditar os preços das matérias-primas latino-americanas, bem como determinar quotas de redistribuição através do continente. Tais processos estavam diretamente ligados aos objetivos que asseguravam

mercados latino-americanos para a indústria dos EUA no pós-guerra. Os esforços para minimizar o processo de industrialização no continente podem também ser compreendidos dessa forma, do mesmo modo que as dificuldades vivenciadas pelo Brasil no esforço de incrementar sua indústria durante a guerra.

Foi a notável superioridade dos EUA em termos de recursos materiais, militares e políticos que lhes permitiu tornarem-se uma grande potência com uma indisputável relação de hegemonia no mundo capitalista, o que incluía, obviamente, a América Latina. No caso brasileiro, estas conexões foram até certo ponto obscurecidas durante os anos mais críticos da guerra, devido à necessidade dos EUA de fazer concessões, de modo a assegurar o apoio militar do Brasil para sua causa. Isto não só deu ao Brasil a oportunidade de negociação, mas também deu-lhe a ilusão de que usufruía um potencial maior do que efetivamente tinha. O governo norte-americano, por seu turno, estimulou essa superestimação do poder brasileiro no plano internacional, fazendo referências insistentes a seu suposto *status* de "potência associada." No final da guerra, Washington corrigiu a trajetória: a realidade da assimetria tornou-se evidente e a capacidade de barganha do Brasil declinou de forma aguda.

A contradição entre os ganhos brasileiros em oposição à hegemonia americana tem sido confundida por muitos analistas que captaram somente uma das faces do movimento histórico, ora dando ênfase aos ganhos brasileiros, ora à hegemonia dos Estados Unidos. Tratava-se, entretanto, de fenômenos concomitantes e mutuamente condicionados. Devido a que a hegemonia dos Estados Unidos se consolidou através de um processo negociado e não através da coação, ela permitiu e até implicou concessões substanciais. Até 1944, o Brasil se alinhou gradualmente aos Estados Unidos, extraindo benefícios políticos e econômicos no processo. De 1945 em diante, o exercício desse poder pelo governo brasileiro declinou e o alinhamento tornou-se um dogma sem recompensas políticas ou econômicas.

Notas

As seguintes abreviações de fontes documentais foram utilizadas neste trabalho:

AHI – Arquivo Histórico do Itamarati, Rio de Janeiro
___/DI – Diversos no Interior
___/MDB – Missões Diplomáticas Brasileiras
___/RE – Representações Estrangeiras
CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Rio de Janeiro
GV – Arquivo Getúlio Vargas, CPDOC
OA – Arquivo Oswaldo Aranha, CPDOC
SC – Arquivo Souza Costa, CPDOC
HO – Programa de História Oral, CPDOC
FO – Foreign Office, Public Record Office, Londres
FRL – Franklin Roosevelt Library, Hyde Park, NJ
___/OF – Official File
___/PPF – President's Personal File
___/PSF – President's Secretary's File
___/BC – Berle's Collection
FRUS – Foreign Relations of the United States, Department of State
IHGB – Instituto Histórico e Geográfico, Rio de Janeiro
NA – National Archives, Washington, D.C.

Referências Bibliográficas

Fontes primárias/Fontes não impressas

Brasil

Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro.
Correspondência Geral. Série Missões Diplomáticas Brasileiras.
_______. Representações Estrangeiras.
_______. Diversos no Interior, Ministério da Guerra. CPDOC. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Rio de Janeiro.

Setor de Documentação. Arquivo Getúlio Vargas.
Séries: Correspondência geral e confidencial.
_______. Arquivo Oswaldo Aranha. Série: correspondência geral.
_______. Arquivo Souza Costa. Série correspondência geral.
Programa de História Oral Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Rio de Janeiro. Biblioteca. Arquivo Estevão Leitão de Carvalho.

Estados Unidos

Franklin Roosevelt Library. Hyde Park, N.J. Official File.
_______. President's Personal File.
_______. President's Secretary's File.
_______. Berle Collection.
National Archives. Washington, D.C. General Correspondence of the Department of State.
_______. Record of the Office of Strategic Services.
_______. Record of the Army Staff.
_______. Records of the US Joint Chiefs of Staff.

Grã-Bretanha

Public Record Office, London. Foreign Office. General Correspondence.

Fontes impressas

UNITED STATES. Government Printing Office. Foreign Relations of the United States, 1942-1944. Washington, D. C.

Fontes secundárias

ARRUDA, Demócrito C. *et al*. *Depoimentos de Oficiais da Reserva sobre a FEB*. Rio de Janeiro: Cobraci, 1949. BARNET, R. Intervention & *Revolution*. New York: Mentor Book, 1972.
BRAYNER, F. L. *A Verdade sobre a FEB.* Rio de Janeiro: ECB, 1968.
_______. *Recordando os Bravos*. Rio de Janeiro: ECB, 1977.
CAMARGO, Aspásia A. & GOES, Walder de. *Meio Século de Combate: diálogo em Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

CAÓ, J. Dutra. *O presidente da restauração democrática*. São Paulo: IPE Editorial, 1949.

CASTELLO BRANCO, M. T. *O Brasil na II Guerra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1960.

CHURCHILL, Winston S. *The Second World War*. Vol. V. Londres: Cassell & Co, 1952.

CONN'S & FAIRCHILD, B. *The framework of hemisphere defense. Office of the chief of military history*. Dep. of the Army, Washington, D.C, 1960.

FRANCIS, Michael J. "The United States at Rio, 1942: the strains of Pan-Americanism", in: *Journal of Latin American Studies*. (6) 1, maio 1974.

HENRIQUES, Afonso (Pseud.). *Ascensão e queda de Getúlio Vargas, o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1966.

HILTON, Stanley E. "Argentina Neutrality, September 1939-June 1940; a re-examination", *in: The Americas*, v. 22, janeiro 1966.

________. "Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro 'Axis' during the World War II Era", *in: Hispanic American Historical Review*, v. 59, maio 1979.

HOBBS, J. P. *Dear General*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1971.

HUMPHREYS, R. A. *Latin America and the Second World War*. London: Athlone, (v. 1: 1981; v. 2: 1982).

LINS, Maria L. F. *A Força Expedicionária*, São Paulo: Ed. Unidas, 1975.

McCANN, Jr. Frank D. *The Brazilian American Alliance*. Princeton University Press, 1973.

________. "Critique of Stanley E. Hilton's Brazilian Diplomacy and the Washington – Rio de Janeiro 'Axis' during the World War II Era", in: *Hispanic American Historical Review*. v. 59, no 4, novembro 1979.

MONIZ BANDEIRA. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: ECB, 1973.

MORAES, João B. Mascarenhas de. *Memórias*. Rio de Janeiro: B.E.E. & J. Olympio Ed., 1969.

________. *A FEB pelo seu Comandante*. São Paulo: Ipe, 1974.

MOURA, Gerson. "A revolução de 1930 e a política externa brasileira: ruptura ou continuidade?" *in:* CPDOC, *A Revolução de 1930*; Seminário Internacional. Brasília: Edit. da Unb, 1982.

RUDGERS, David F. *Challenge to the Hemisphere: Argentina confronts the United States, 1938-1947*, Ph.D. The George Washington University, 1972.

SODRÉ, Nelson W. *Memórias de um soldado*. Rio de Janeiro: ECV, 1967.

________. *História militar do Brasil*. Rio de Janeiro, 1968.

TULCHIN, Joseph S. "The Argentina proposal for non-belligerency, April 1940", in: *Journal of Interamerican Studies*, v. XI, no 4, outubro 1969.

VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. V. IX, Rio de Janeiro: J. Olympio, 1943.

Quatro teses sobre a política externa brasileira nos anos 1930

Ricardo Seitenfus

Apresentação

A pesquisa sobre a história das relações externas brasileiras durante o entre-guerras tem feito sensíveis progressos. Historiadores, economistas e outros cientistas sociais têm levantado, nestes últimos anos, elementos importantes de nossa atuação internacional durante este crucial período. Por esta razão, considero pertinente lançar a discussão sobre algumas das mais importantes teses acerca dos dilemas de política internacional com os quais confrontava-se o Brasil às vésperas da Segunda Guerra Mundial.

Primeira Tese

A revolução de 1930 tem escasso interesse pela política externa.

A facilidade com que a Aliança Liberal (AL) encerra o período conhecido como Primeira ou Velha República, inaugurando a Segunda República no país, colhe desprevenidos os próprios revolucionários. Políticos provincianos, com parca experiência internacional, os vencedores dedicam-se, nos primeiros anos, exclusivamente às questões internas, pois a sua dominação não está de todo assentada, como demonstra o movimento constitucionalista de São Paulo de 1932.

A incipiente e contraditória plataforma governamental da Aliança Liberal não contém indicação alguma sobre as questões internacionais. A atenção dos novos dirigentes não está voltada para a definição do lugar que o Brasil revolucionário deve ocupar no sistema internacional ou mesmo para nossa atitude perante

problemas fundamentais como o pan-americanismo, as relações com os Estados Unidos ou com a Bacia do Prata. Devido à ausência de um programa de política externa, a ação do Itamaraty será guiada pelas difíceis condições do nosso comércio exterior e pela situação do movimento pan-americano no início da década de 30.[215]

O comércio exterior brasileiro, ao sofrer sensível diminuição de suas exportações de café, após a crise mundial de 1929, impõe que se desenvolva uma política comercial em todas as direções. A necessidade de encontrar novos mercados consumidores convence nossos dirigentes a construir uma rede de tratados comerciais baseados na concessão mútua e incondicional da cláusula da nação mais favorecida. Logo, o Itamaraty faz das relações comerciais o leitmotiv de sua ação, após outubro de 1930.

A política comercial brasileira é bastante significativa, pois se faz na contracorrente à voga das relações comerciais do momento, caracterizada por um protecionismo exacerbado. Concedendo pouca importância a tal singularidade, o Brasil conclui, entre 1930 e 1934, vinte e sete tratados comerciais. Será necessário esperar o ano de 1935, para que os nossos responsáveis comerciais adquiram consciência das dificuldades de aplicar uma política de liberalização comercial enquanto grande parte de nossos parceiros pratica o protecionismo. Em conseqüência, o Brasil é levado a denunciar todos os acordos comerciais recém-assinados, invocando a "falta de reciprocidade" de seus parceiros.[216]

A partir dos anos 1934-35, a política comercial brasileira deixa de lado suas aspirações liberais e igualitárias para tornar-se pragmática. Essa nova maneira de conceber as relações comerciais internacionais desempenha, a partir desse momento, um importante papel na política externa do país. A Alemanha, com seu dirigismo comercial, após 1934, não deixará de tirar partido dessa nova orientação.

O segundo elemento importante é o pan-americanismo. Este deve ser compreendido num sentido amplo e não somente no âmbito das conferências pan-americanas.

O Brasil desenvolve uma política de aproximação com o Novo Mundo desde o final do século passado. Detentor de uma fronteira

comum com quase todos os países sul-americanos, o Brasil não pode ignorar os problemas de seus vizinhos. A tendência pan-americanista da política externa brasileira, durante os primeiros anos do Governo revolucionário, é reforçada em razão do fracasso de nossa primeira experiência de parlamentarismo de caráter universal sofrido no âmbito da Liga das Nações em 1926.[217]

O pan-americanismo brasileiro durante os primeiros anos do governo Vargas apresenta três aspectos. De início, a participação em todas as conferências pan-americanas. Em seguida, uma política de mediação quando surgem conflitos na região. Finalmente, a melhoria das relações com a Argentina.

Caracterizam-se pelo impasse, no início da década de 1930, as negociações que deveriam consolidar a solidariedade pan-americana. Após o sucesso da Conferência de Santiago do Chile (1923), onde foi adotado um documento sobre a solução pacífica dos litígios – o Pacto Gondra –, a sexta conferência, em Havana, de 1928, não logra consenso para a adoção de um texto sobre "os direitos e deveres dos Estados", que consagraria, em especial, o princípio da não-ingerência nos assuntos internos. A oposição dos EUA impossibilita um acordo. Entretanto, Washington muda completamente de atitude no início da década de 30. Com efeito, o Departamento de Estado, através de um Memorandum Oficial sobre a Doutrina Monroe, repudia o Corolário Roosevelt[218] e declara que o único objetivo da doutrina foi proteger a América Latina contra as ameaças européias. A chegada de um novo Roosevelt à Casa Branca, agora Franklin Delano, que comunga do seu homônimo tão-somente o sobrenome, reforça, pouco depois, a disposição do Departamento de Estado em afirmar esta interpretação, construindo um pan-americanismo formal, pois representado por documentos, e comprometido, eis que dispõe-se, pela primeira vez, a assinar tais acordos.[219]

A sétima conferência pan-americana, realizada em Montevidéu em 1933, apaga o fracasso da reunião de Havana. Adota-se um protocolo adicional à Convenção Geral Inter-americana de Conciliação (firmada em 1929), reconhecendo o princípio da não-ingerência nos assuntos internos dos Estados.

A posição brasileira durante estas difíceis negociações – caracterizada pelo espírito mediador entre os EUA e a América hispânica – é reveladora do perfil baixo adotado pelo Itamaraty. Esta vontade de diálogo permite ao Brasil oferecer seus bons ofícios quando surgem conflitos na região. Assim, Getúlio Vargas consegue reconciliar Peru e Uruguai, que haviam rompido suas relações diplomáticas. No entanto, os desafios mais importantes ao espírito pan-americanista de nossa política externa, durante a década de 30, vinculam-se aos conflitos territoriais.

O caso Letícia, entre a Colômbia e o Peru, excede o aspecto do território em litígio situar-se na fronteira brasileira. Este foi objeto de vários acordos tripartites, como os de 1851, 1925 e 1928, dos quais o Brasil é signatário. Estabelecido um acordo provisório assinado em Genebra, em maio de 1933, sob os auspícios da Liga das Nações, Lima e Bogotá firmam, a 24 de maio de 1934, no Rio de Janeiro, um Protocolo de Amizade e de Cooperação, que equivale de fato a um tratado de paz. A região contestada cabe então à soberania colombiana.[220]

Paralelamente às negociações sobre Letícia, surge, em 1932, outro conflito territorial na América do Sul. Trata-se da Guerra do Chaco, envolvendo Paraguai e Bolívia, disputando uma região mal delimitada após a independência. Apesar de sua formação, onde predominam estepes e pântanos, a contenda provoca mais de 120.000 mortes.[221]

A afluência de, somada à rivalidade entre, vários mediadores, já constatada quando do conflito de Letícia, renova-se nesta ocasião. Apesar dos esforços da Liga das Nações, será uma comissão mediadora formada por Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Peru e Uruguai que conseguirá, em 1935, colocar termo ao litígio.

O terceiro aspecto da diplomacia pan-americana do Brasil gira em torno da questão platina. É necessário buscar um equilíbrio entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires, que será alcançado através do entendimento diplomático e do intercâmbio comercial. A presença de Getúlio Vargas, homem de cultura platina, favorece o entendimento.[222] A assinatura de vários acordos comerciais, apesar de nunca terem sido ratificados, permite um incremento do

comércio bilateral, tornando a Argentina nosso terceiro fornecedor, após Estados Unidos e Alemanha.[223]

Contrastando com as boas relações diplomáticas e comerciais entre os dois países, percebe-se uma desconfiança recíproca e uma intensa rivalidade no plano militar. A oposição argentina, durante a década de 1920, ao programa naval brasileiro deixa vivos ressentimentos que somente serão amainados com a assinatura, em outubro de 1933, do Tratado de Conciliação e de Não-Recurso à Guerra, também conhecido como Tratado Saavedra Lamas, em homenagem ao seu idealizador, o Ministro das Relações Exteriores argentino. Aberto à adesão dos Estados americanos, seus dispositivos são calcados nos do Pacto Briand-Kellog. Numerosos países do continente aderirão e o Brasil o ratificará em dezembro de 1936.[224]

Sem grandes pretensões, limitada ao horizonte americano, a diplomacia do Governo Provisório demonstra continuísmo e falta de imaginação. Age tão-somente quando forçada por circunstâncias exógenas, como será o caso após 1934. A partir de então, a crise internacional terá configurações ameaçadoras que levarão o mundo à uma segunda grande guerra. O Brasil será surpreendido por estas circunstâncias, devendo exercer seu poder, mesmo contra vontade, perante os atores maiores do sistema internacional. Inicia-se, então, um período de instabilidade e de intensa atividade diplomática do país, onde serão tratados temas que ao longo do tempo pouco haviam preocupado as autoridades nacionais. Assim, a Alemanha, mas também a Itália, transformam-se, ao lado dos Estados Unidos, em nossos maiores interlocutores.

Segunda Tese

A questão do Sul impossibilita a consolidação da influência germânica no Brasil.

A ascensão do nacional-socialismo ao poder na Alemanha, em 1933, foi considerada no Brasil como um acontecimento restrito ao âmbito europeu, que não deveria ter qualquer influência sobre a vida política nacional ou sobre a condução dos nossos assuntos externos. Contudo, em breve fez-se necessário render-se às evidências, pois algumas medidas tomadas por Adolf Hitler produzirão

efeitos imediatos nas relações Rio de Janeiro-Berlim. Apenas dois anos após a instalação de Hitler no poder, as relações germano-brasileiras adquirem uma dimensão imprevisível. As relações comerciais, policiais, políticas, diplomáticas e militares vão intensificar-se, fazendo surgir temores não somente internos, mas também junto aos aliados tradicionais do Brasil, notadamente os Estados Unidos.

A busca de novos mercados consumidores e a diversificação da produção brasileira, com o sensível aumento das exportações de algodão, preparam um terreno favorável para a expansão comercial germano-brasileira. Os dirigentes dos dois países dão-se conta da complementaridade de suas economias, pois o Brasil aspira iniciar sua industrialização e a Alemanha pode fornecer-lhe tecnologia e capitais, em troca das matérias-primas que a economia alemã necessita. No momento em que as relações comerciais germano-brasileiras intensificam-se, Berlim elege a obtenção das matérias-primas e dos chamados produtos coloniais como um de seus principais objetivos de comércio exterior.[225]

A busca alemã das matérias-primas e dos produtos coloniais, em 1934, deve ser feita em todos os quadrantes. No entanto, no que se refere ao Brasil, o Departamento de Economia da Wilhemstrasse – sede do Ministério das Relações Exteriores alemão – visualiza, até aquele momento, um interesse exclusivo pelo café. É surpreendente, de resto, que Karl Ritter – diretor deste Departamento[226] – não capte de imediato as potencialidades deste comércio. No entanto, a partir de janeiro de 1935, Ritter muda de opinião. No *memorandum* sobre o futuro das relações comerciais entre os dois países, ele encara sob um ângulo mais favorável a colaboração alemã para o desenvolvimento do "país sul-americano que tem o futuro mais promissor".[227] Nesse documento, Ritter prevê que, se a Alemanha conceder uma assistência técnica e econômica ao Brasil, ela poderá obter as matérias-primas de que tem necessidade.[228]

Os novos princípios que regem a política de comércio exterior alemã, divulgados em setembro de 1934 e conhecidos como o Novo Plano ou Plano Schacht, em homenagem ao seu idealizador,[229]trarão um formidável impulso às trocas germano-

brasileiras. Objetivando construir grandes espaços econômicos, sob direção alemã, o Novo Plano assume um caminho oposto àqueles traçados pela política comercial britânica e norte-americana. Estas caracterizam-se por liberdade comercial, ausência de entraves do Estado e respeito às regras do mercado. Berlim, ao contrário, impõe um rígido controle estatal sobre o comércio exterior.

Várias são as medidas anunciadas. Instala-se a obrigatoriedade para os importadores alemães de obter um certificado de divisas para poder comprar no exterior. Adota-se os acordos de tipo *clearing;[230]*o Estado subvenciona os exportadores e é introduzido um sistema compensatório através do qual a Alemanha faz com que suas importações sejam perfeitamente equilibradas por suas exportações. Assim, quando um país vende um produto à Alemanha, esta não lhe paga em divisas, mas em marcos bloqueados, implicando na obrigação, para o país vendedor, de comprar produtos alemães. Toda importação alemã implica, portanto, uma exploração de igual valor. Além disso, a compensação não é realizada globalmente, mas de forma bilateral.[231]

O novo sistema alemão servirá de base para as relações comerciais com o Brasil. Conseqüentemente, o aumento das nossas exportações para a Alemanha implicará, automaticamente, num incremento proporcional de nossas importações de produtos germânicos.

Após a crise diplomática entre os dois países, durante a década de 1920, eles assinam, em 1931, um acordo comercial, retomando a fórmula consagrada pela política comercial do Governo Provisório, ou seja, a concessão mútua e incondicional da cláusula da nação mais favorecida. A adoção do Novo Plano alemão e a denúncia brasileira de todos os acordos comerciais assinados durante os anos 1930-32, fazem com que os dois governos negociem, a partir de 1934, a conclusão de um novo acordo comercial. Após muitas hesitações, em razão das pressões dos EUA, o Brasil aceita, em 1936, formalizar suas relações comerciais com a Alemanha. Ao fazê-lo, o Rio de Janeiro aceita os princípios compensatórios previstos pelo Novo Plano. Além disso, ao contrário dos dispositivos previstos pelos outros acordos comerciais firmados durante o mesmo período, o Brasil permite a introdução do sistema de quotas:

compromete-se a fornecer anualmente à Alemanha, entre outros produtos, sessenta mil toneladas de algodão e noventa e seis mil toneladas de café. A única ressalva brasileira consiste em exigir da Alemanha e não reexportação destes produtos sem nossa prévia autorização.[232]

O acordo comercial germano-brasileiro é provisório, ou seja, sua validade é limitada a um ano – renovável – e, paralelamente, desenvolvem-se negociações com vistas à assinatura de um acordo definitivo. Finalmente, em setembro de 1937, chega-se a um novo acordo, que diminui as cotas dos produtos brasileiros e impede a entrada no Brasil de produtos alemães que foram objeto de subsídios à exportação, a fim de que a concorrência dos produtos estrangeiros no mercado brasileiro se faça "sobre uma base justa."[233]

A despeito das dificuldades encontradas quando das negociações comerciais, as trocas germano-brasileiras desenvolvem-se de modo extraordinário após a chegada de Hitler ao poder. Tomemos como exemplo a progressão do comércio entre 1933 e 1937, considerando o valor anual total das importações e exportações brasileiras:

Quadro I
Evolução do valor do comércio com a Alemanha: 1933-1937
(em milhares de cruzeiros)

Ano	Exportação	Importação
1933	228.920	262.887
1934	453.579	350.763
1935	679.504	799.732
1936	645.739	1.002.597
1937	871.741	1.270.348

Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Boletim, no 11, junho de 1940, p. 17.

Se considerarmos que o valor das trocas relativas ao ano de 1933 é representado pelo índice 100, podemos melhor avaliar, no gráfico seguinte, o extraordinário crescimento do comércio bilateral.

Quadro II
Crescimento do comércio germano-brasileiro: 1933-1937
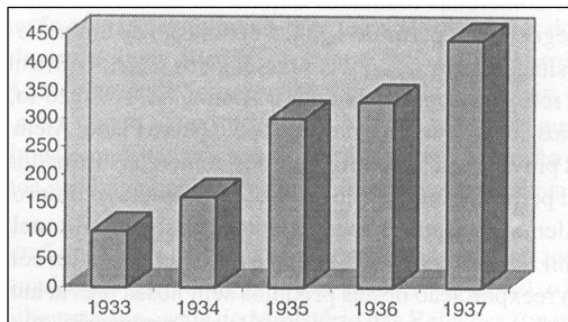
Gráfico elaborado pelo autor, tendo como fonte os dados fornecidos pelo MRE, Boletim, no 11, junho 1940, p. 17.

O Brasil, por sua vez, ocupa um lugar cada vez mais importante no comércio exterior alemão, como confirma o quadro a seguir:

Quadro III
A posição do Brasil no comércio exterior alemão: 1932-1938

Ano	Importações em milhões de Reichmark	em % do total	Exportações em milhões de Reichmark	em % do Total
1932	81	1,7	48	0,8
1933	69	1,6	77	1,6
1934	77	1,7	75	1,8
1935	177	4,3	119	2,8
1936	131	3,1	133	2,8
1937	186	3,4	177	3
1938	214	3,9	161	3,1

Fonte: Liga das Nações. *Statistiques du commerce international*. Genebra 1933-1939.

Além das importantes relações comerciais, os dois países esforçam-se, em 1936, em concluir negociações objetivando uma cooperação econômica em grande escala. A extensão destes projetos é impressionante. Prevê-se sobretudo a construção de um porto marítimo moderno e de um arsenal naval no Rio de Janeiro, além de um complexo siderúrgico, uma fábrica de armas leves e um grande programa de desenvolvimento ferroviário.[234]

A importância do programa de cooperação faz com que os interesses em jogo sejam numerosos. Assim, as negociações durarão vários anos, em razão dos problemas de financiamento que implica projeto tão ambicioso e da oposição, tanto no Brasil quanto no exterior, de setores antigermânicos.

Contudo, as possibilidades alemãs de conquistar esse enorme mercado são inegáveis. O interesse manifestado, por exemplo, por Wilhelm Beutner, representante no Brasil de vários grandes grupos alemães, tais como Krupp, Siemens, Continental Rubber e Bremem Cotton Exchange, demonstra a atenção dirigida por Berlim ao mercado brasileiro. Outro indício da boa vontade alemã, consiste na substituição de Schmidt-Elskop, representante diplomático da Alemanha, somente um ano após a sua chegada ao Rio de Janeiro. A missão diplomática é promovida ao *status* de Embaixada e Berlim

designa um de seus maiores especialistas econômicos, ou seja, Karl Ritter.[235]

Como já foi assinalado, apesar de não ser membro do NSDAP, este economista brilhante deixará de lado os assuntos técnicos de mútuo interesse para dedicar uma assídua atenção às questões políticas e ideológicas. Contra toda expectativa, ele será o responsável pelo papel secundário das questões econômicas e comerciais nas relações bilaterais, promovendo o início de uma colaboração em outros campos entre os dois países.

Em 25 de novembro de 1935, enquanto o Brasil vive uma tentativa de golpe contra Getúlio Vargas, logo designada como a Intentona Comunista, a Alemanha e o Japão firmam o Eixo Berlim-Tóquio, para lutar contra o comunismo. Nestas circunstâncias, nada mais natural do que uma cooperação entre os dois regimes, ainda mais que o nosso representante diplomático em Berlim dedica-lhe grande importância.[236]

Uma das primeiras medidas concretas de cooperação na luta anti-comunista consiste na extradição para a Alemanha, ato ilegal e imoral, de Erna Kruger, aliás, Olga Benário. Logo após, Elise Ewert, esposa do ex-deputado de Reichstag, Arthur Ewert, segue o mesmo caminho. Em agosto de 1937, será a vez de Ana Gertrude Lambretch. No Brasil, as iniciativas pró-nazistas são lideradas por Filinto Müller, Chefe da Polícia no Rio de Janeiro, que solicita, em setembro de 1936, que a Gestapo designe um SS para atuar no Rio de Janeiro.[237]

A Gestapo acolhe favoravelmente a iniciativa brasileira e propõe um plano de cooperação em grande escala entre as duas polícias. Este plano compreende, entre outras medidas, a formalização das relações, com a assinatura de acordo tendo como objetivo “a troca de experiências comuns relativas à luta contra o comunismo, o anarquismo e todas as doutrinas contrárias ao Estado”. Destarte, esse acordo deve facilitar “a colocação à disposição de informações e medidas de execução”.[238]

Para acelerar as negociações e estudar “a organização do serviço de contra-espionagem da Alemanha, bem como os meios empregados pelo Exército alemão para combater a propaganda e a infiltração comunista em suas fileiras”,[239] o Brasil envia à Berlim

o chefe do Departamento Especial de Segurança Política e Social, Capitão Miranda Correia. Muito bem recebido, segundo a Embaixada alemã no Brasil, "ele levará uma parte de seus arquivos (...) a fim de fazer um controle estrito dos imigrantes alemães".[240] Além disso, a visita de Miranda Correia interessa aos alemães pois "ele está informado sobre a situação política interna, tem ligações com as forças policiais de toda a América Latina e pode ser muito útil na troca de informações e no combate à infiltração judaica no Brasil".[241]

A atividade anticomunista da Embaixada brasileira em Berlim não se resume à cooperação com a Gestapo. Ela acompanha também, desde a sua fundação, o trabalho do Bureau Anti-Komintern de Berlim. O envio de publicações anticomunistas, bem como de informações confidenciais sobre as atividades comunistas internacionais, representa o essencial desses contatos. Todavia, em maio de 1937, Moniz de Aragão sugere a Pimentel Brandão uma contribuição financeira para o funcionamento do Bureau. Essa contribuição serviria para compensar "os serviços que o Bureau vem prestando, tanto em sua fase anterior como na atual do Anti-Komintern, onde tantos brasileiros constantemente vêm colher ensinamentos sobre a ação subversiva do comunismo e os meios de combatê-la".[242]

Apesar dos bons auspícios das relações germano-brasileiras, em meados da década de 1930, começa a surgir uma questão – até então, pouco importante – que transformar-se-á no pomo da discórdia que levará à ruptura entre os dois países. Trata-se da importante colônia de origem alemã instalada no Brasil e da influência que sobre ela pretendem exercer as autoridades nazistas.[243]

Logrou substanciais avanços na última década a pesquisa historiográfica sobre os aspectos ideológicos, que ressaltam a importância da questão da suposta minoria alemã na definição das relações germano-brasileiras, a partir de 1937. Sua qualidade e confiabilidade fizeram com que o véu que a encobria fosse progressivamente levantado.[244]

A ideologia racista e ultrancionalista de Hitler não deixa ninguém indiferente na Europa. Mas é sobretudo nos países que abrigam uma suposta minoria alemã que as reivindicações nazistas

semeiam confusão e, em breve, o temor. O Novo Mundo, separado do Velho Mundo por um oceano, não reage à situação. O Brasil que, pelo grande número de imigrantes alemães,[245] tem todas as razões para preocupar-se, só se interessa pelo comércio e pela luta anticomunista. Entretanto, em julho de 1936, o Itamaraty envia instruções à missão diplomática brasileira em Berlim, solicitando providências junto a Wilhemstrasse para pôr fim às "constantes dificuldades que se tem suscitado em matéria de nacionalidade, com indivíduos que, brasileiros natos, são, ao mesmo tempo, considerados alemães, pelas leis desse país".[246]

O nazismo entrou em ação no Brasil antes mesmo da chegada ao poder de Hitler, pois desde 1929, sob a direção dos novos imigrados austríacos e alemães, surgem os primeiros núcleos nazistas, que tem como tarefa a propagação das idéias nacional-socialistas no Sul do país,[247] Após a vitória nazista na Alemanha, estes núcleos são reunidos na Auslandorganisation (AO), tornando-se estruturados e numerosos; em 1932, eram somente 4, mas virão a ser 87, em 1937.[248]

Em fins de 1934, o NSDAP envia ao Brasil Hans von Cossel, que se estabelece em São Paulo tornando-se representante-chefe do partido nazista no Brasil. Portanto, Berlim terá, paralelamente à sua representação diplomática, um órgão do Partido. Esta situação é inédita para o Estado brasileiro, que não se tinha, até o momento, confrontado, em suas relações externas, com a duplicidade oficial de representação: a diplomática e a do partido oficial.

O leque das ações do NSDAP estende-se desde as atividades apolíticas, tais como a organização do lazer, do esporte, das sociedades de beneficência, até outras francamente antibrasileiras, como o boicote aos residentes alemães reticentes à ideologia nazista, o treinamento paramilitar, as saudações hitleristas e o juramento de fidelidade ao III Reich. Há um único e claro objetivo: identificar os alemães no exterior – tanto os nacionais quanto os descendentes – com a doutrina nacional-socialista.

Qual é acolhida destas iniciativas junto a colônia alemã? Certamente, o número de seções locais do Partido cresce consideravelmente e os seus membros podem ser estimados em três mil, no início de 1937. Todavia, circulam informações fantasiosas, elaboradas

pelos órgãos de segurança no Sul do país, os quais estimam em 41.000 os ativistas nazistas em meados de 1936.[249]

O golpe de novembro de 1937 impõe ao Brasil o Estado Novo e insinua auspiciosos tempos para as relações germano-brasileiras. Tudo leva a crer que, em razão da ideologia arvorada pelos golpistas, poder-se-á aprofundar as relações econômicas e políticas e que as questões envolvendo a suposta minoria alemã serão facilmente resolvidas. Ora, a primeira medida tomada pelos golpistas consiste na proibição dos partidos políticos. O dispositivo não visava, em particular, ao NSDAP, mas conseqüentemente ele resta constrangido, como os demais partidos nacionais, a encerrar suas atividades no país.

Em março de 1938, assume o Itamaraty Oswaldo Aranha, ex-embaixador em Washington, figura marcante da Revolução de 1930, que comandará os esforços de aproximação com os Estados Unidos. Logo a seguir, é adotado o Decreto-Lei no 383, o qual, ao especificar interditos, contempla exclusivamente as atividades políticas dos estrangeiros. Estes "não podem exercer qualquer atividade de natureza política nem imiscuir-se, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do país" (art. I). Na seqüência do seu texto, o mesmo Decreto-Lei proíbe aos estrangeiros:

> "1. Organizar, criar ou manter sociedades, fundações, companhias, clubes e quaisquer estabelecimentos de caráter político, ainda que tenham por fim exclusivo a propaganda ou difusão, entre seus compatriotas, das idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem...
>
> 2. Organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza e qualquer que seja o número de participantes...
>
> 3. Manter jornais, revistas ou outras publicações, estampa, artigos e comentários na imprensa, conceder entrevistas, fazer conferências, discursos, alocuções..."[250]

O quinto artigo proíbe aos brasileiros "natos ou naturalizados e ainda que sejam filhos de estrangeiros" fazer parte de qualquer organização apolítica estrangeira. Finalmente, caso venham a ocorrer

tentativas para alterar a ordem política e social no Brasil, com a interferência do estrangeiro, os responsáveis, não importando sua nacionalidade, incorrem no crime cuja sanção é a pena capital.

A aplicação das medidas repressivas no Sul do país, leva Karl Ritter a entrevistar-se com Getúlio Vargas, em fevereiro de 1938. A atitude amistosa manifestada pelo ditador brasileiro, induz Ritter ao otimismo, que se expressa pela sua tentativa de reverter a proibição que tolhe as atividades do NSDAP. Segundo o representante diplomático, "o Partido é a Alemanha e todos os ataques que lhe são dirigidos são ataques à própria Alemanha".[251] Vargas responde que não pode "autorizar o NSDAP, após ter dissolvido todos os partidos políticos [Decreto-lei de 2 dezembro de 1937], pois não se pode conceder aos estrangeiros o que se recusa aos nacionais." À lógica varguista, responde a prepotência nazista: caso o Brasil não mude de atitude, ameaça Ritter, não serão desenvolvidas as promissoras relações econômicas entre os dois países. Vargas protesta, pois, segundo ele "não se deve comprometer uma grande questão com um pequeno problema." Ritter aproveita o argumento e dirige-se a Vargas: se "considera a questão do Partido pouco importante, então não vejo por que o senhor não cede. As relações políticas são fundamentais para a Alemanha. Em compensação, a realização de negócios – mesmo tão consideráveis – não tem qualquer importância ao lado da questão do Partido".[252]

A entrevista é encerrada com a manifestação de descompromissadas promessas de Vargas, o que leva Ritter a interrogar-se sobre a franqueza do ditador-presidente. Ele conclui que Vargas não possui os meios para intervir junto as autoridades policiais e militares do Sul, em razão da autonomia da qual estas desfrutam.

As promessas de negociação feitas por Vargas ficam sem efeito e a chegada de Oswaldo Aranha ao Itamaraty em nada tempera o ardor nacionalista do governo. Ao contrário, é reforçada a repressão aos elementos nazistas. O que mais parece atingir Ritter na campanha antialemã é a atitude dos brasileiros de origem germânica. O diplomata constata, e lamenta, que "se fosse alcançado um ponto crítico em que os alemães do Brasil se encontrassem diante da alternativa cultura brasileira/cultura alemã, eles escolheriam o Brasil.

Nossa tarefa, se quisermos salvar o trabalho destas últimas décadas, é evitar essa situação".[253]

A posição da grande maioria dos brasileiros de origem alemã deixa a diplomacia do III Reich em uma delicada situação. Com efeito, Berlim deve tentar maximizar seu poder de negociação com as autoridades brasileiras, evitando ao mesmo tempo levar muito longe suas reivindicações, pois isso significaria uma ruptura com o Rio de Janeiro e a perda de todas as vantagens adquiridas no passado. De acordo com a boa lógica, os diplomatas alemães deverão, portanto, forçosamente, compor. Ora, Berlim recupera, durante esse primeiro semestre de 1938, todo seu antigo prestígio na Europa, em especial na região danubiana e balcânica, onde as idéias nacional-socialistas aliadas a uma penetração econômica, fazem da Alemanha o Estado mais influente na região. Como fazer, então, para que uma diplomacia já naturalmente pouco inclinada às concessões, possa aceitar a idéia de que é necessário compor com um país fraco e marginal como o Brasil? Os diplomatas alemães jamais poderão livrar-se deste dilema, pois ao mesmo tempo em que estão conscientes da necessidade de negociar, eles comportam-se de maneira imperial.

Em fins de março de 1938, Karl Ritter já perdeu todas suas ilusões quanto inocência ou a incompetência das autoridades federais e, em particular, de Vargas, para solucionar a questão sulista. Ele redige, então, um longo relatório para a Wilhemstrasse, onde explica

> "as razões que levaram o governo brasileiro a desenvolver uma campanha contra o elemento alemão no Brasil (...) Gostaria de enfatizar que o próprio governo federal, bem como vários governos estaduais, não somente permitem ou toleram [a campanha anti-alemã] como a aprovam. Após várias conversas que mantive com o presidente, os ministros interessados, os militares e os chefes de política, adquiri agora a convicção de que esses fatos não ocorrem fortuitamente, ou em razão da incapacidade do governo ou da administração. Ao contrário, a questão alemã é tema de discussões constantes e

> aprofundadas com os governadores-gerais e secretários de Estado do sul do país."[254]

Após ter excluído a existência de "uma antipatia pessoal contra a Alemanha e os alemães", Ritter conclui que a atitude de Vargas explica-se pelo fato de "que ele está obcecado pela idéia de eliminar as diferenças étnicas que existem na população brasileira e criar uma ração brasileira [*sic*] homogênea, com uma língua e uma única cultura." Além disso, deve ser ressaltada a "grande dependência política [do presidente] em relação aos Estados Unidos. No passado, estes combatiam a Alemanha principalmente no plano econômico e comercial, agora deslocaram e ampliaram seu campo de ação pois no momento sua oposição à Alemanha se manifesta sobretudo no plano política".[255]

O fracasso dos contatos de Ritter com Vargas obrigam-no a recorrer a Oswaldo Aranha. Contudo, o novo responsável pelo Itamaraty reitera as críticas à ação do NSDAP, pois, para o Brasil, como para "qualquer país, é impossível dar ao mesmo tempo garantias e direitos aos representantes diplomáticos e aos representantes dos partidos políticos estrangeiros".[256]

O embate entre os dois países atinge um grau superior quando Aranha, ao defender o Decreto-lei nº 383, reconhece que seu objetivo é impedir "a existência de uma organização alemã estruturada" e afirma ainda que "o governo brasileiro tem provas da existência de uma organização hierárquica, com uma central e seções nazistas regionais, e que a atividade do NSDAP escapa inclusive ao controle de Ritter."[257] Resta ao último apenas declarar que a situação criada pelo decreto-lei "significa o fim das relações amistosas germano-brasileiras."[258]

A firmeza da posição brasileira convence Ritter de que não se pode resistir ao decreto-lei no 383, pois os infratores estão sujeitos à expulsão. Todavia, ele teme que a decisão brasileira repercuta e que o NSDAP seja proibido em outros países da América do Sul. Ora, como se poderá "sustentar as idéias nacional-socialistas sem o apoio do partido?".[259]

A deterioração das relações diplomáticas não constitui o único aspecto da crise entre os dois países, mesmo que as trocas

comerciais prossigam e que o Brasil realize, em março de 1939, uma importante compra de material bélico da Krupp. Mas o político e o econômico estão intimamente ligados pois, em fins de abril, o Banco do Brasil adota, sem consulta prévia, medidas restritivas ao comércio com a Alemanha.

A tentativa de golpe integralista em maio de 1938 é vinculada, tanto no Brasil quanto no exterior, à uma participação ítalo-germânica. Como veremos adiante, é inconteste a participação italiano nos preparativos dos golpistas. A documentação disponível fornece, igualmente, claros indícios da participação alemã. A reação de Ritter ao manifestar o "amargor geral" que reina no Brasil com a traição de Vargas ao ideário integralista, revela seu descontentamento com o desfecho do episódio. Além disto, Ritter constata a impopularidade crescente do regime varguista e menciona a existência de certos "rumores na cidade [do Rio de Janeiro], segundo os quais foram elementos alemães que organizaram a insurreição", acentuando o espírito antialemão já existente.[260]

Efetivamente, a 13 de maio, Getúlio Vargas, em seu discurso sobre a tentativa de golpe, refere-se a participação estrangeira:

> "A cupidez de alguns politiqueiros expulsos do poder (...) e a ambição de um grupo de fanáticos desvairados pela obsessão de impor ao país uma ideologia exótica, concluíram-se na trama de uma ignóbil empreitada, lançando mão de todos os recursos, sem olhar a sua origem, nem ter em vista que comprometiam, com o auxílio recebido de fora, a própria soberania do Brasil."[261]

O discurso de Vargas é ponto de partida para o incremento da campanha antigermânica na imprensa brasileira. No entanto, apesar de múltiplas suposições,[262] não são encontrados, naquele momento, indícios concretos da participação alemã. Esta situação leva Ritter a convencer-se de "que o governo brasileiro não tem qualquer prova de uma participação de nacionais alemães na preparação da insurreição. Se alguma coisa de tangível tivesse sido descoberta no decorrer das prisões, investigações e confiscos, que

duram há semanas, o governo certamente teria se apressado a publicá-la e a teria utilizado contra nós."[263]

A percepção de Ritter é parcialmente correta pois, a inexistência de claras provas não permite que o Brasil acuse abertamente Berlim. Todavia, os indícios tendem a tornar ainda mais delicadas as relações entre os dois países e levam Ritter a indagar-se "em que se transformou afinal o belo posto do Rio de Janeiro?."[264]

Apesar dos desmentidos de Ritter, a Wilhemstrasse desconfia que seu representante tenha, diretamente ou através de prepostos, tomado parte na tentativa de golpe integralista. Assim, Berlim interroga Ritter:

> "... se os fatos reprovados e as medidas tomadas [pelo governo brasileiro] não seriam de algum modo justificados por inépcias e erros cometidos por alemães de origem ou outros elementos alemães [pois] o ministro das Relações Exteriores tem a intenção de intervir energicamente em favor dos que são injustamente perseguidos (...) mas ele quer estar absolutamente seguro do terreno sobre qual avança e apoiar-se somente em fatos precisos. Como as relações germano-brasileiras, que muito nos preocupam, estão diretamente em jogo, o ministro do Reich não desejaria, ao iniciar uma ação enérgica, dar de encontro com objeções brasileiras e fatos que ele talvez ainda não conheça".[265]

Como era de se supor, a resposta de Ritter é negativa. Todavia ele indica, no final de seu relatório um elemento inovador: Severo Fournier, o chefe do ataque integralista ao Palácio Guanabara, efetivamente comprou armas e munições por intermédio de empresas alemãs que ele representa no Brasil. O fez, evidentemente, "sem que a embaixada fosse informada".[266]

Diante das contraditórias informações provenientes do Rio de Janeiro, reina em Berlim um clima de incerteza. Apesar disso, a Wilhemstrasse apóia um novo expediente de Ritter que consiste em exigir do governo brasileiro uma declaração pública desonerando a Alemanha de qualquer vínculo com a tentativa de golpe

integralista. Dessa vez, a expectativa de Ritter é satisfeita, pois o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) brasileiro publica, em 21 de maio, um comunicado reconhecendo que a atitude alemã não pode ser questionada, pois, não existem provas concretas de sua participação. Ritter expressa sua satisfação, considerando encerrado "um capítulo dramático e perigoso das relações germano-brasileiras".[267]

Poucas horas após dar ciência à Berlim do favorável desfecho do que anunciava-se como uma profunda crise, Ritter provoca um incidente diplomático com Aranha que ocasionará seu afastamento do Brasil. Segundo Ritter, por

> "ocasião da presença no Rio de Janeiro do ministro das Relações Exteriores do Chile [José Ramon Gutierrez], Oswaldo Aranha me convidara, assim como aos outros membros da embaixada, para um baile no dia 24 de maio. Quando visitei o ministro, expressei-lhe meus agradecimentos por esse convite, dizendo que em circunstâncias normais a embaixada teria prazer em aceitá-lo, mas que eu considerava pouco digno, da parte dos membros da embaixada, dançar em um baile do ministro das Relações Exteriores ao mesmo tempo que nacionais alemães seriam presos sob a suspeita totalmente infundada de terem participado de alguma maneira de um atentado contra a vida do presidente do Brasil e de um *putsch* contra o governo brasileiro.
>
> Alguns comentários foram trocados em seguida à minha declaração e o ministro das Relações Exteriores me disse, finalmente, que nesse caso cabia a ele dar ao embaixador do Brasil em Berlim a instrução para também não mais aceitar convites do governo alemão. Respondi-lhe que isso era inútil, pois o embaixador do Brasil em Berlim não receberá de modo algum qualquer convite do governo alemão, enquanto o NSDAP estiver proibido aqui. O ministro pareceu desconcertado e bastante irritado com minha afirmação."[268]

Além de ordenar a Moniz de Aragão abster-se a participar de atividades sociais promovidas pelo governo alemão, Oswaldo

Aranha está convencido que a presença no Rio de Janeiro de uma personalidade como a de Karl Ritter dificulta as relações entre os dois países e solicita, portanto, sua substituição. O embaixador brasileiro em Berlim encarregar-se-á de "fazer sentir" à Wilhemstrasse, de maneira informal e oficiosa, o desejo brasileiro. A iniciativa de Aranha repousa em três equívocos. O primeiro consiste em imaginar que os interesses brasileiros e nazistas são compatíveis e que, portanto, basta a troca de pessoas para tornar possível uma cooperação. Ora, o governo brasileiro possui provas suficientes sobre a ação nazista no Sul do país, para concluir que o fundamental é mudar a política e não os responsáveis pela sua aplicação.

O segundo equívoco significa minimizar a extensão e as conseqüências dos abusos cometidos pelas autoridades policiais, militares e mesmo civis, contra os brasileiros de origem alemã. Naquele momento, a campanha antinazista confunde-se com uma campanha antialemã, que verá cidadãos de nacionalidade brasileira, jamais envolvidos em atividades políticas, sendo condenados unicamente pelo portar de um sotaque, seu nome, posição econômica ou aspecto físico. A partir de então, as regiões de colonização alemã viverão em constante sobressalto, sendo obrigadas a assistir a saques, incêndios e práticas vexatórias, promovidas por prepostos ou agentes do Estado brasileiro.

O terceiro equívoco de Aranha é imaginar que Berlim aceitará amigáveis pressões para substituir o embaixador Ritter. Ora, Berlim exige que o Brasil jogue franco e obriga a declarar Ritter *persona non grata*. A retorsão alemã é imediata e, a 5 de outubro de 1938, Moniz de Aragão é notificado sobre a impossibilidade de continuar sua missão diplomática em Berlim. Daí em diante, os dois países manterão acéfalas suas respectivas embaixadas até setembro de 1939, quando inicia-se a Segunda Guerra Mundial.[269]

Apesar da decisão do Banco do Brasil, em setembro de 1938, de suspender as compras de *aski-marks*, o que poderia significar o fim do comércio compensado entre os dois países, é firmado, três meses depois, um novo acordo comercial. Aumentam as exportações algodoeiras, em "virtude da incorporação dos novos territórios ao Reich."[270] O exame das relações comerciais de 1938 demonstra a escassa influência que a crise político-diplomática

teve no âmbito econômico. A Alemanha mantém a mesma posição no comércio exterior brasileiro; é o país que mais exporta para o Brasil – com cerca de 25% – e o segundo mercado consumidor de produtos brasileiros, com 19,1% do total.[271]

A Alemanha hitlerista não tarda a tirar conclusões do fracasso de sua política no Brasil. Em uma reunião organizada em Montevidéu, em julho de 1938, pela Wilhemstrasse, é decidido enfatizar as relações econômicas e culturais em detrimento das de poder. As lições brasileiras servem como baliza à atuação em toda a América do Sul. Observa-se que a posição alemã está em grande recuo em relação aos anos anteriores. Pontos até então considerados fundamentais – escolas, ação político-ideológica, serviço militar dos duplos nacionais, estatuto do NSDAP – são abandonados por Berlim. O recuo é sensível. Doravante, a diplomacia alemã tentará respeitar princípios tradicionais do Direito diplomático como, por exemplo, a separação dos representantes políticos (NSDAP) e os diplomáticos (Wilhemstrasse), com a predominância destes últimos.

Terceira Tese

A Itália não possui os meios para uma diplomacia paralela no Brasil.

A diplomacia fascista percebe a importância da América do Sul através de diversos parâmetros. Há a forte presença de imigrantes da Península, na faixa que se estende de São Paulo até Buenos Aires. Como no caso alemão, o subcontinente americano poderia ser um importante provedor de matérias-primas e de produtos agrícolas, bem como mercado consumidor de produtos industrializados. O caráter latino da região – contrapondo-se à democracia anglo-saxônia da América do Norte – faz dela um terreno ideal para a ação italiana. Além disso, os aspectos de ordem geoestratégicas são tomados em consideração, no final dos anos 1930. O risco de uma conflagração mundial, onde a Itália, cedo ou tarde, seria implicada, surge como uma certeza no horizonte europeu. Finalmente, o fascismo almeja ser universalista e aspira estender seus princípios de organização socio-política e econômica além de suas fronteiras, especialmente nas regiões onde se concentram imigrantes de origem italiana.[272]

Já em 1922, Mussolini preconiza uma penetração ideológica do Estado fascista junto aos italianos estabelecidos no exterior no sentido de que

> "nell'immediato, una massicia campagna, volta a stimolare il senso di italianità in tutte le masse immigrate e a rafforzare i loro legami con la madrepatria (...) successivamente, una progressiva opera di sensibilizzazione delle nuouve generazioni e uno sforzo particolare presso alcune minoranze più ricettive di giovani emigrati, ai fine di una penetrazione culturale e spirituale dell'ideologia fascista nei paesi ospitanti."[273]

Os meios utilizados para atingir os objetivos preconizados por Mussolini são, até meados da década de 1930, convencionais; auxílio para a publicação de jornais tanto em italiano quanto na língua do país de acolhida, intercâmbio de informações, de estudantes, de professores universitários, de conferencistas etc.

O trabalho de divulgação dos sucessos do fascismo consiste no principal objetivo dos responsáveis diplomáticos italianos. Para se ter uma idéia da intensidade dessa propaganda e de seus principais centros de interesses, transcrevemos o quadro abaixo, onde é demonstrado que a Itália enviava, semestralmente, mais de cem mil publicações para a América Latina.

Quadro IV
Número de exemplares de publicações italianas enviadas à América Latina
(janeiro/agosto 1937)

Argentina	63.742	Bolívia	761
Brasil	11.785	Peru	688
Colômbia	4.337	Equador	666
Chile	4.274	Costa Rica	603
México	2.022	El Salvador	588
Uruguai	1.513	Paraguai	426
Guatemala	1.150	Honduras	401
Nicarágua	950	Rep. Dominica	391
Venezuela	948	Panamá	297
Cuba	824		

Fonte: Arquivo do Ministério da Cultura Popular da Itália (a seguir ACP), doc. s/nº (*"Appunto per S. E. il Ministro"*) datado de 08 de agosto de 1937.

Apesar dos esforços visando uma maior penetração cultural, a única capaz, segundo Galeazzo Ciano, Ministro das Relações Exteriores, de "uma ação contínua e direta em profundidade",[274] os resultados são modestos e toda a política fascista de aumento da influência cultural e ideológica na América Latina, através dos imigrantes, está comprometida.

A relativa boa integração do emigrado italiano na América do Sul, leva o Palácio Chigi – sede do Ministério das relações exteriores – a um dilema similar ao dos responsáveis diplomáticos germânicos. Caso a política italiana desperte o nacionalismo no país hospedeiro, os emigrados deverão, em algum momento, escolher entre a Itália e o país de acolhida. Ora, Roma está consciente de que a quase totalidade dos emigrados já perdeu o desejo de manter vínculos com a pátria de origem e propõe-se, tão-somente, a preservar valores culturais.

A via estreita trilhada pela diplomacia italiana na América Latina mais se assemelha a desconfortável posição entre a bigorna e o martelo, provocando incoerências, oportunismos e descompassos. Por vezes, Roma felicita-se pela contribuição oferecida ao desenvolvimento cultural e econômico dos países latino-americanos e a integração dos emigrados italianos. Em outros momentos, uma melhor proteção torna-se palavra de ordem. Por conseguinte a Itália agirá segundo as circunstâncias.[275]

Os dilemas latino-americanos do fascismo italiano encontram notáveis exemplos no Brasil. No plano comercial, as trocas são medíocres e com poucas possibilidades de crescimento. A análise do quadro comparativo transcrito a seguir mostra claramente o papel irrelevante ocupado pela Itália no comércio exterior brasileiro, sobretudo comparado ao da Alemanha.

Quadro V
Valor das importações brasileiras em libras-ouros por país: 1934-1938

País	1934	1935	1936	1937	1938
Alemanha	3.659.309	5.608.220	7.065.065	9.697.139	8.975.651
EUA	6.027.001	6.406.277	6.651.129	9.336.999	8.694.768
Itália	884.091	684.401	531.210	603.585	645.932

Fonte: MRE, Boletim, nº 23, junho de 1939, p. 19.

No que diz respeito às exportações brasileiras durante o mesmo período, a posição da Itália é secundária, pois, este país encontra-se em décimo lugar, entre os países consumidores de produtos brasileiros, sendo superado, inclusive, por países como a Suécia e a Dinamarca.[276]

Os resultados medíocres recolhidos pela diplomacia fascista no Brasil levam seus responsáveis a procurar as razões de tais insucessos. Assim, o embaixador Vicenzo Lojacono, que substituirá Roberto Cantalupo em 1937, analisa, em um longo e interessante relatório, as características sociais e a cultura política do Brasil. A idéia central do diplomata italiano gira em torno da ausência no Brasil do que ele denomina estado de necessidade. Lojacono explica que

"i pensatori liberali, in questo Paese, arrivano a rendere omaggio all'intervento del Fascismo in Italia e in Europa partendo dal concetto che l'Italia, povera di territorio e di risorse, richissima di popolazione di tradizioni e di forze spirituali, disconosciuta, defraudata della vittoria, stretta da tutti lazi, mezzo soffocata dal Mediterraneo, esclusa dal banchetto coloniale, spinta all'esasperazione e da questa alla disperazione e da questa al comunismo del triste dopo-guerra, aveva un'alternativa di vita o di morte fra la salvezza all'ombra del Fascio o il naufragio in piazza Montecitorio.[277] Il Popolo Italiano doveva combattere per vivere, per vincere e per fondare l'Imperio Fascista. Ora, per combattere ocorre l'autorità, come per godere ocorre la libertà. Tutto giusto, dunque, perché tutto necessario ciò che è avvenuto in Italia col conseguente ciclo paralelo in Germania. Ma in Brasile dove sono queste

premesse? Territorio immenso, popolazione rarefatt, risorse gigantesche, felicità economica potenziale se no attuale, possibilità di sviluppo senza limiti con la semplice factica di chinarsi a raccogliere i frutti o i tesori nascti della terra, vicini ancor più rarefatti e ancor più felice, respireo nell'Atlantico, assicurazione contro la guerra – tutto qui è agli antipodi del vecchio mondo. E perché allora dovremo rinunziare alle nostre libertà – dicone i liberali – quando esse ci servono per godere questo paradiso terrestre? Che ci minaccia? Contro chi dobbiamo formare la nostra guadia d'azione, calare il sottogola ed entrare nella regola del 'Credere, obbedire, combattere'? Noi non dobbiamo combattere e qundi non vogliamo obbediree in quanto a credere, ognuno creda all'ideale del proprio io e della propria mensa imbandita. È un pó di quel fenomeno che noichiamammo 'panciafichismo', che era ignobile quando la nostra casa bruciava ma che qui, senza acquistare di certo alcun titolo di nobiltà, può apparire meno turpe per solo fatto che la casa no brucia e che la mensa è veramente e generosamente imbandita pei commensali. Direi quasi troppo larga mensa per troppo pocchi commensali. Da qui i diritti di cosi detta prelazione della pancia. In quanto allo sprito, bastano i romanzi francesi; e per idealità si prende un fantoccio con lo sparato biano, gli si dà il nome di Parlamento sovrano e tutti gli animi restano, o fingano di restare, soddisfatti. Anzi, arrivano a dirce che di fronte a questo civico ideale, il nostro sottogola calato, il nostro scudo di crociati, la nostra bandiera splendente di gloria e di sangue, sono manifestazioni di barbarie. Questo sono le democrazie americano-latine."[278]

Essas considerações demonstram a decepção e mesmo a desesperança que manifestam os responsáveis diplomáticos italianos em razão dos singelos resultados recolhidos pela propaganda fascista na América Latina. A impossibilidade de dirigir-se às massas latino-americanas e as limitações postas à ação junto à colônia italiana, vão convencer Roma a agir junto a uma elite política dirigente, que apresenta idéias próximas às do fascismo. Assim, a Itália procura deflagrar uma diplomacia paralela na América Latina, cujo principal teatro de operações é o Brasil.

Desde 1935, a embaixada italiana no Rio de Janeiro tenta chamar a atenção do Palácio Chigi para a crescente importância do

movimento político brasileiro que mais aproxima-se do fascismo. Assim, iniciam-se os contatos com a Ação Integralista Brasileira (AIB). Quais são as razões invocadas pelo embaixador Roberto Cantalupo,[279] em sua tentativa de aproximação com o integralismo? Em meados de 1935, há apenas um motivo: "a sujeição progressiva do movimento integralista do hitlerismo germânico".[280] Apesar da alegada "submissão integralista às orientações de Berlim", a AIB não cessa de desenvolver-se, e torna-se assim um partido político importante. Malgrado a pertinência das observações de Cantalupo, elas não conseguem convencer os dirigentes romanos e nenhuma seqüência é dada às recomendações da embaixada do Rio de Janeiro.

O desinteresse de Roma inscreve-se na evolução do conjunto da política externa italiana na década de 30. Em 1935, a Itália enfrenta a questão etíope e a resistência expressa da França e Grã-Bretanha em face da agressão italiana à Abissínia. Todavia, no início de 1935, Laval fornece garantias a Mussolini de que a França não entravará a política italiana na Etiópia, o que será também confirmado pela Grã-Bretanha, em abril do mesmo ano, com a formação da Frente de Stresa. A atitude franco-britânica visa obter o apoio italiano contra qualquer tentativa alemã de recolocar em questão os tratados que garantem a paz e o *status quo* territorial na Europa.

A chegada dos primeiros informes e conselhos de Cantalupo à Roma coincide com a plena vigência de Frente de Stresa. Todavia, no final de 1935, a Grã-Bretanha volta-se contra as iniciativas italianas na Etiópia. Sem impedir a ocupação italiana do território africano. Roma aproveita, no entanto, para denunciar os compromissos assumidos em Stresa. A ruptura da Frente marca, duplamente, um *turning point* da política externa de Mussolini. Por um lado, a Itália relegará as questões européias a um segundo plano e deixará, inclusive, a difícil questão austríaca nas mãos de Hitler. Por outro, abandonar-se-á a diplomacia tradicional, que havia resistido até então às mudanças impostas pelo fascismo no Estado e no conjunto da sociedade. O Partido Fascio desempenhará, a partir de então, um papel preponderante. A realidade deste novo tempo será irreversível a partir de 6 de junho de 1936, quando Dino Grandi é substituído por Galeazzo Ciano à frente da diplomacia fascista.

Filho de Constanzo Ciano,[281] eminente político e militar, e contando com a proteção pessoal de Mussolini, já que casou-se com Edda, filha do ditador, o jovem e ambicioso Galeazzo faz uma carreira fulgurante na diplomacia. Depois de ter atuado na Argentina e na China, é nomeado subsecretário dos Negócios Exteriores e ministro da Imprensa e da Propaganda. Ele é o típico representante da nova geração levada ao poder pelo fascismo. Sua designação para o comando da diplomacia italiana marca o início da fascitização do Palácio Chigi.[282]

Quando o encarregado de negócios italianos no Rio de Janeiro, Menzinger, relata, em setembro de 1936, o sucesso alcançado pela AIB nas recentes eleições municipais, em particular nas regiões onde a presença germânica é importante – sobretudo em Santa Catarina – é a Ciano que ele se dirige. Menzinger prevê, inclusive, que a AIB conseguirá eleger o próximo Presidente da República em 1938. Diante destas informações, Ciano interroga Menzinger, em outubro de 1936, sobre as características do movimento integralista. Essa comunicação é muito reservada (*riservatissimo*) e deixa transparecer o desconhecimento italiano da AIB pois, Ciano falta de um certo "Plinio Sandago [*sic*], chefe e fundador do integralismo, que teve suas primeiras idéias em uma visita à Itália em 1930, quando veio estudar as realizações fascistas."[283]

Ciano enumera os cinco pontos aos quais a embaixada italiana no Rio de Janeiro deve responder:

> "1. Quais são as características atuais do movimento e suas ligações com o nazismo?
>
> 2. Qual é sua força política no confronto com os outros partidos?
>
> 3. Qual o seu impacto junto às massas, à classe média, nos meios militares e quais são suas ligações com o meio governamental? [Ciano acrescentou de forma manuscrita a pergunta: qual é a atitude dos italianos e dos ítalo-brasileiros a seu respeito?]
>
> 4. Quais são as ligações com os meios monárquicos e com a família Bragança?

5. Se for conveniente apoiá-lo, determinar com que instrumentos."[284]

O interesse pessoal de Ciano pela AIB encoraja Menzinger a prosseguir em seu trabalho de aproximação com os integralistas, pois este movimento possui um claro "caráter fascista e antisubversivo". Além do mais, o apoio italiano "poderia neutralizar a ação alemã e evitar que o integralismo seja definitivamente submetido ao hitlerismo." Segundo Menzinger, nada poderia ser mais perigoso, "para o conjunto de nossa situação no Brasil, [do que] a eventual chegada ao poder de um integralismo hitlerista".[285]

Os meios preconizados para a ação fascista consistem em: a) conceder subvenções financeiras à AIB e aos seus dirigentes; b) fazer propaganda junto ao movimento; c) manter estreitos contatos com Plinio Salgado e seus colaboradores mais próximos. Todavia, Menzinger descarta a idéia de tentar introduzir, "com muita evidência, a massa eleitoral italiana nas fileiras do integralismo", pois isso não deixaria indiferente" o desconfiado nacionalismo sul-americano".[286]

Em janeiro de 1937, chega ao Brasil, Pier Filippo Gomez, enviado especial de Ciano, para analisar o conteúdo ideológico e as perspectivas político-eleitorais do integralismo. Suas conclusões vão ao encontro das de Menzinger. A AIB é um movimento político muito importante e que, num futuro próximo, tornar-se-á uma peça chave no cenário político brasileiro. É necessário cercear a ação nazista pois, Gomez considera a AIB uma "autêntica e legítima filha do fascismo", com correta orientação ("anti-supercapitalismo e anticomunismo"), boa organização, tendo chefes "honestos e incorruptíveis." Apesar do movimento declarar-se anti-racista, ele é anti-semita. A única grande diferença com relação ao fascismo italiano prende-se à forma de fazer política, pois os "métodos de combate da AIB são menos agressivos do que na Itália, em virtude da vida e do clima [*sic*] do país".[287]

Perante a insistência com que todos os relatórios políticos mencionam a infiltração hitlerista na AIB, no momento em que abre-se uma nova etapa de cooperação entre Berlim e Roma, Ciano ordena à embaixada italiana no Rio de Janeiro que se abstenha de "dar a

impressão de que existe um antagonismo entre os dois movimentos [fascismo e nazismo], pois estas relações "são bem mais complexas do que aquelas que dizem respeito à propaganda ideológica nos países sul-americanos."[288] A partir de então, os responsáveis diplomáticos italianos no Brasil abandonam, em seus relatórios, a argumentação da necessidade de lutar contra a influência nazista no Brasil. Todavia, as suspeições permanecem, pois, Roma e Berlim jamais conseguirão estabelecer bases para assentar uma política conjunta no Brasil.

Em fins de 1936, João Severiano da Fonseca Hermes – um dos colaboradores mais próximos de Plínio Salgado e membro da Câmara dos Quarenta e ao mesmo tempo "ministro plenipotenciário do Itamaraty" – viaja à Europa, portador de "uma mensagem verbal e confidencial de Salgado ao Duce." Ao passar por Paris, encontra-se com o embaixador italiano na capital francesa – Lequio – o qual já havia servido no Brasil, e o informa do teor de sua missão. Segundo Fonseca Hermes, os integralistas desejam assegurar "o apoio fascista para sua ação no Brasil e receber conselhos com vistas à extensão do integralismo a todos os países da América do Sul."[289] Para tanto, é necessária uma contribuição financeira italiana, calculada em cinco milhões de liras. Em contrapartida, o integralismo, uma vez no poder, está disposto a fazer concessões à Itália, dentro dos limites consentidos pela "honra nacional".[290]

No entanto, o objetivo principal da missão Fonseca Hermes prende-se a preparação de um golpe integralista previsto para setembro de 1937. Esta é uma nova e contraditória situação da AIB. Até então, o integralismo, podendo contar com seu alegado peso eleitoral, sempre havia defendido a idéia que estava em condições de vencer as próximas eleições presidenciais.

Para a Itália, os termos nos quais deve se concretizar a colaboração com o integralismo são de difícil definição. Roma irá até o ponto de sustentar financeiramente um partido político no Brasil? Além disso, correrá o risco de financiar a tentativa de um golpe de Estado que poderá ser um fracasso? Desde logo, qual será a sua atitude perante o Brasil oficial? É nesse momento que Ciano, demonstrando uma prudência que não era seu hábito, decide apoiar a AIB

tão-somente com uma subvenção mensal de cinqüenta mil liras.[291]

Mesmo que estejamos muito distantes da soma solicitada pela AIB, o fato é que, pela primeira vez na história entre os dois países, a Itália ingere-se claramente na política brasileira. Ao fazê-lo, inicia uma delicada e perigosa diplomacia paralela que implica cautela e sigilo. Assim sendo, Ciano ordena que os pagamentos mensais à AIB sejam efetuados indiretamente sem o envolvimento da embaixada do Rio de Janeiro. Para tanto, Roma designa um representante oficial do Partido Nacional Fascista italiano (PNF) no Brasil. A escolha recai sobre Amadore di Giacomo – ex-cônsul italiano em Juiz de Fora (MG) – como representante do Fascio no Brasil.[292] A partir de então, tanto o PNF quanto o NSDAP possuem representantes oficiais, paralelos aos diplomatas.

Em razão desta nova situação, acirra-se a luta interna pelo comando da AIB. Aparentemente, Plínio Salgado é o chefe inconteste, mas corre o risco de ser suplantado pelos elementos mais radicais, como Gustavo Barroso e Miguel Reale.[293] No meio diplomático brasileiro surgem, além de Fonseca Hermes, outros ativistas integralistas. Assim, Jorge Latour e Luiz Sparano tentam apresentar-se como representantes oficiais da AIB na Itália. Ao desaprovar estas iniciativas,[294] Salgado percebe que qualquer passo em falso o "condenaria para sempre (...) e destruiria a missão da embaixada [italiana] junto ao governo brasileiro (...) [pois] ela subvenciona um partido revolucionário interno."[295] Nestas circunstâncias, Salgado decide colocar sob sua direção pessoal todas as relações da AIB com a Itália, tanto no Rio de Janeiro quanto em Roma. Afasta-se, então, a possibilidade de nomeação de um representante oficial da AIB em Roma.

A aproximação do final da campanha eleitoral à Presidência brasileira obriga a Itália a conceder um suplemento financeiro à AIB. Assim, em agosto de 1937, são retirados do Consulado italiano de São Paulo, quinhentos e setenta e nove contos, entregues à AIB.[296] Não satisfeito, Salgado endossa a iniciativa de Fonseca Hermes e solicita a Lojacono o envio de armas para a preparação de um golpe.[297] Estas armas deverão ser transportadas pelo Comandante Cochrane, Chefe da Missão da Marinha brasileira em La

Spezia. Trata-se de mil revólveres "belgas ou tchecos" a fim de evitar que a Itália seja implicada diretamente na operação. Ciano, novamente é acuado e decide recusar a demanda integralista.[298]

A decisão italiana explica-se pelo caráter progressivamente pessimista dos relatórios políticos enviados por Lojacono a respeito da AIB e, mais especialmente, sobre seu chefe nacional, Plínio Salgado. Neste sentido, Lojacono expressa "certas dúvidas", pois é impossível conceber o fascismo sem "um conteúdo heróico e sobretudo sem um herói." Salgado é certamente um "pensador profundo, consciência mística mas não tem a dimensão do *condottiere*; nem a imagem nem a coragem física." Ele pode possuir "um heroísmo passivo, mas não tem o heroísmo ativo daquele que sai das trincheiras para ir ao assalto." Como "as grandes causas necessitam de grandes heróis" e o integralismo não os possui, Lojacono, ao olhar em direção do vértice da pirâmide integralista na busca de seu herói, encontra, subitamente, "através de um curioso fenômeno de superposição a figura de Getúlio Vargas no lugar da de Plínio Salgado".[299]

Os contornos da nova percepção fascista no Brasil, ao limitar a aproximação com Salgado acena, igualmente, em direção ao Brasil oficial. O líder do último tem senso histórico e espírito de combate. Todavia, o país encontra-se na reta final para as eleições presidenciais e Ciano decide limita sua ação ao apoio financeiro à AIB.

Quando, a 10 de novembro de 1937, forças policiais e militares cercam a Câmara dos Deputados e o Senado, interrompendo a campanha eleitoral e prorrogando, indefinidamente, o mandato de Getúlio Vargas, a Itália demonstra sua satisfação. Logo após o golpe, Ciano recebe o embaixador brasileiro, Adalberto Guerra Duval, que declara "toda sua simpatia pela ação de Vargas" e promete "o apoio dos italianos do Brasil [*sic*] ao Estado Novo".[300] O genro de Mussolini aconselha Vargas a encontrar uma fórmula brasileira para o regime recém imposto ao país, sem a qual seu movimento não terá longa vida. "O segredo das ditaduras", declara Ciano, – "e sua vantagem com relação aos outros regimes – reside justamente no fato de ter uma fórmula nacional. A Itália e a Alemanha encontraram-na: a Alemanha ao racismo e a Itália, em seu imperialismo romano".[301]

Todavia, o Palácio Chigi está profundamente chocado com a total ausência dos integralistas no novo governo. Isso demonstra, segundo a diplomacia italiana, que a vitória do Estado Novo é antes de tudo uma vitória pessoal de Vargas. Este, ao apropriar-se de parte do ideário integralista, faz com que "vença o integralismo sem que esta vitória signifique um triunfo dos integralistas."[302]

Para o Palácio Chigi, é chegado o momento de mudar de alianças no Brasil. Assim, Roma convida o Rio de Janeiro a tomar parte do recém- criado Pacto Anti-Komintern pois o Brasil "tem seu lugar no sistema de Estados defensores da ordem e da civilização."[303] Com o apoio da embaixada alemã no Rio de Janeiro, pressões são feitas para que rapidamente aconteça a adesão brasileira. Será inútil, pois o Brasil "se absterá de participar do pacto tripartite, porque não pretende deteriorar ainda mais suas relações com os Estados Unidos e Grã-Bretanha" e preferirá continuar a "combater o comunismo no interior de suas fronteiras".[304]

Apesar da pertinência de sua análise sobre o golpe brasileiro, a diplomacia italiana não consegue descartar a idéia de uma eventual colaboração integralista em Getúlio Vargas. Segundo Lojacono, o ditador brasileiro "não pode apoiar-se unicamente no Exército e tem necessidade de um grande partido civil."[305] A pouca disposição de Plínio Salgado exaspera o Palácio Chigi. É necessário que o integralismo saia às ruas e aproprie-se da vitória de Vargas pois "não é possível lutar contra a nova ordem que é o ideal integralista, nem contra Vargas, em que repousa a renovação do Brasil (...) Será tão- somente assim que a AIB poderá garantir o seu caminho, ainda que não entre de imediato no Governo".[306]

Ao não acatar os conselhos de Roma e permitir que alguns de seus dirigentes, tais como Gustavo Barroso, declarem-se prestes "a passar à oposição armada ao regime varguista",[307] a cúpula integralista abre uma crise. Então, o governo italiano decide romper os laços com a AIB e suspender a ajuda financeira concedida anteriormente.[308]

Todavia, a embaixada italiana no Rio de Janeiro manterá, ainda por alguns meses, uma atitude dúbia. Assim, quando da tentativa de golpe integralista de maio de 1938, o embaixador italiano deixa transparecer um profundo amargor. Ele envia um longo relatório a

Roma onde, paralelamente à decepção pelo fracasso do golpe, manifesta sua esperança. Por paradoxal que possa parecer "a derrota do integralismo significa seu renascimento, pois a sua morte vinha da inação (...) O integralismo tem suas vítimas, que são heróis. Um grande clamor surge dos túmulos e das prisões. Desse clamor, virá o estado de incandescência...."[309]

Ainda segundo Lojacono, o movimento integralista beneficia-se de um grande apoio nacional e a Marinha, por exemplo, abriga centenas de simpatizantes. Assim, quando Vargas deu início às investigações sobre o golpe, com vistas a identificar as pessoas implicadas, ele seguiu um "fio condutor e encontrou um verdadeiro emaranhado".[310]

A análise de Lojacono confronta-se com a postura do Palácio Chigi. Esta contradição é agudizada, pois o fascismo italiano reinvidica para si a paternidade ideológica dos golpistas. Mas, em definitivo, a embaixada italiana considera que é necessário aguardar para ver se "a legião de defesa da Pátria" será organizada por Vargas e "paga por Washington", ou ao contrário, a de "Plínio [Salgado] e inspirada por Roma".[311]

Ora, a 25 de junho, o cidadão brasileiro e ex-capitão do Exército, Severo Fournier, chefe do ataque integralista ao Palácio Guanabara, obtém asilo na embaixada italiana.[312] O veículo que transportava Fournier no porta-malas somente conseguiu penetrar nos jardins da embaixada porque era conduzido por um oficial do Exército brasileiro, identificado como Manuel Aranha, irmão do Ministro das Relações Exteriores. Inicia-se, assim, um difícil e definitivo episódio das relações ítalo-brasileiras do entre-guerras.

Ao conceder asilo diplomático – sem consultar Roma – Lojacono irrita o Itamaraty, pois o chefe deste está em delicada postura, havendo, inclusive, colocado o cargo à disposição de Vargas.[313] Segundo Oswaldo Aranha, Fournier não é perseguido em razão de delitos políticos, mas por sua participação no "ataque criminoso visando assassinar o chefe de Estado e sua família"[314] e, por via de conseqüência, só pode ser considerado como um criminoso de direito comum.

Ao ser informado do episódio, Ciano ordena que Fournier seja entregue às autoridades brasileiras. Lojacono refuta a ordem, pois a

sua decisão constitui uma demonstração da “ajuda moral que o fascismo deve conceder ao integralismo.” Além disso, outra não poderia ser a atitude da embaixada, pois as “pessoas implicadas no golpe são passíveis de fuzilamento” e isso não é compatível com “as idéias que difundimos através do mundo”.[315]

Ao ordenar seu embaixador e não ser obedecido, uma situação constrangedora é criada para Ciano. Finalmente, Lojacono acata – sob certas condições – a demanda brasileira.[316]O episódio leva o Itamaraty a solicitar a retirada de Lojacono do Rio de Janeiro. Ao contrário da intransigência alemã, que provoca uma crise diplomática com o caso Ritter, Ciano é sensível ao proposto por Oswaldo Aranha e designa Ugo Sola como representante italiano. Contorna-se, assim, uma crise maior. No entanto, fica claro que tanto a Itália quanto a Alemanha não encontram mais no Brasil a qualidade e a profundidade de interlocução da primeira metade da década de 1930. Ao eclodir, poucos meses depois, a Segunda Guerra Mundial, setores governamentais brasileiros serão ainda tentados pelo canto de sereia do totalitarismo nazi-fascista. No entanto, o rumo de nosso posicionamento já está traçado, pois contrariamente à quase totalidade da América Latina, nos colocaremos ao lado dos Aliados. Todos os meios serão válidos para Washington, em seu esforço para atrair o Brasil para a causa democrática. Trata-se, agora, de analisar o caminho percorrido pelas relações entre o Rio de Janeiro e Washington no perigoso entre-guerras.

Quarta Tese

O Brasil já tem seus aliados definidos em 1938. As razões de inquietação dos Estados Unidos com a evolução das relações internacionais no entre-guerras são múltiplas. A ascensão irresistível dos regimes fortes e ditatoriais na Europa, a ineficiência da Liga das Nações – incapaz de contrapor-se ao espírito agressivo de certos países – a política de comércio exterior da Alemanha e a propaganda nazi-fascista, são fenômenos que colocam em risco o liberalismo econômico e a democracia política, apregoados por Washington. A América Latina, ao ocupar historicamente um lugar de destaque na política externa norte-americana, será objeto de muitas atenções.

Num primeiro momento, a Administração democrata instalada na Casa Branca considera indispensável, no início da década de 1930, dar inédito conteúdo às relações hemisféricas. Para tanto, Franklin D. Roosevelt lança os inovadores princípios diplomáticos que dão origem a chamada política de boa vizinhança. Bem recebida ao sul do Rio Grande, ela permite o início de negociações com vistas à determinar "como a paz pode ser mantida entre as Repúblicas americanas".[317]

Sem esperar a realização da Oitava Conferência Pan-americana, prevista para 1938, em Lima, os EUA propõem a convocação de uma reunião extraordinária que será realizada em 1936, em Buenos Aires. Há um acordo de princípio para manter a paz continental. Todavia, quando trata-se de operacionalizar esta intenção, surgem dissidências. Para Washington, a ameaça à paz pode manifestar-se de duas formas: de um lado, em razão de um conflito entre os Estados do hemisfério e, de outro, através da ingerência extracontinental nos assuntos do Novo Mundo. Em qualquer dos casos há uma obrigação de consulta imediata. As convocações podem ser lançadas por qualquer Estado membro e as decisões oriundas destas deliberações deveriam ter um caráter coercitivo.

A Conferência de Buenos Aires permitirá o surgimento de uma clara oposição argentina às pretensões dos EUA. Praticando uma diplomacia denominada universalista e membro da Liga das Nações, a Argentina não pretende conceder privilégios às relações continentais. Além disso, permanece em certos países hispano-americanos, liderados pela Argentina, um sentimento de dúvida sobre as verdadeiras intenções de Washington.[318]

Nestas condições, a diplomacia brasileira envidará esforços para praticar uma política mediadora e de compromissos, a fim de tornar possível a tomada de decisões coletivas, pois vigora a regra da unanimidade. O Itamaraty, ao apoiar a proposta dos EUA, toma a precaução de sugerir que as decisões comunitárias devam ser meramente recomendatórias, e, portanto, facultativas. Consegue, assim, contornar a oposição argentina. Porém, não há consenso para convocação das reuniões extraordinárias e a decisão será tomada somente na Conferência de Lima.

O entendimento brasileiro-norte-americano, na diplomacia parlamentar continental, permite um diálogo nas difíceis questões bilaterais. Apesar de Vargas poder contar com o prestígio de Oswaldo Aranha, à frente de nossa embaixada em Washington, não é possível incrementar a cooperação militar entre os dois países. Fracassa a locação de contra-torpedeiros US para a Marinha de Guerra do Brasil e a concessão para que a Panamerican Airways explore linhas aéreas no Brasil, apesar de aprovada no Conselho Nacional de Segurança, sofre uma viva oposição dos setores militares.[319]

Todavia, será no âmbito de política comercial externa que surgirão as maiores dificuldades com os Estados Unidos. Ao defender uma liberalização do comércio internacional e descartando intervenções do Estado que possam vir a desvirtuar a livre concorrência, os Estados Unidos lançam o Hull Program – também conhecido pela denominação oficial *Reciprocal Trade Agreement Act* – cimentado no princípio da concessão mútua e incondicional da cláusula da nação mais favorecida. Ora, tal política contrapõe-se ao dirigismo alemão e italiano que aplicam o sistema *clearing* e dos *aski marks*.

O claro objetivo de Washington consiste em cercear o aumento do comércio da América ibérica com a Alemanha. No entanto, os EUA não conseguem, como já assinalamos, frear o comércio germano-brasileiro, nem resguardam a sua posição na pauta de exportações brasileiras. Estas declinam, durante o período 1933-38, de 46,7% para 34,3%, enquanto as exportações US para o Brasil crescem tão-somente de 21,2% para 24,2% durante o mesmo período.

Os planos de desenvolvimento econômico brasileiro constituem outro terreno para uma fértil colaboração. Apesar da boa vontade brasileira, será necessário esperar até 28 de outubro de 1937 para que o presidente do Import-Export Bank (Eximbank) – Lee Pierson – faça uma declaração de interesse em financiar parte do investimento. Poucos e marginais acordos são assinados quando da visita aos EUA, em junho do mesmo ano, do Ministro da Fazenda, Souza Costa. Mas, em definitivo, os mais importantes projetos de cooperação econômica do Brasil recebem fria acolhida nos EUA.

Ao fazer um balança da posição dos EUA no Novo Mundo, e em particular no Brasil, durante as primeiras ¾ partes da década de 1930, constata-se que ela caracteriza-se pela reserva e pela fraqueza. Esta situação torna-se ainda mais delicada para Washington a partir do segundo semestre de 1937, pois a imprensa americana começa a denunciar ameaças nazi-integralistas no Brasil, que podem colocar em xeque as tradicionais relações entre os dois países. O golpe varguista de novembro de 1937 virá corroborar os receios norte-americanos. A partir de então, Washington conduzirá uma agressiva diplomacia no Brasil, com o claro objetivo do país da tentação totalitária.

Ao interromper o processo sucessório e dar uma coloração ideológica de inspiração autoritária ao golpe, Getúlio Vargas alimenta as preocupações de Washington. Para estes é necessário determinar imediatamente qual é a natureza do Estado Novo. Trata-se apenas de um pronunciamento, que faria parte de uma "tendência bastante difundida na América Latina", ou o golpe foi inspirado pelos ditadores europeus, em especial pelo Eixo Roma-Berlim?[320]

Apesar das alegações pouco convincentes de Oswaldo Aranha e das explicações do Itamaraty e de Getúlio Vargas, a embaixada norte-americana no Brasil está convencida da ativa participação do Eixo e da AIB no golpe. Todavia, não há provas concretas a serem apresentadas, exceto as ilações da imprensa, progressivamente mais agressivas. Isto leva o Departamento de Estado a reunir-se "em uma conferência secreta (...) com os jornalistas, procurando orientá-los no sentido de atenuar os seus noticiários e comentários."[321]Esse pouco comum expediente demonstra o desejo de Washington de não complicar prematuramente um quadro naturalmente delicado. Tanto mais que Vargas afirma constantemente – mesmo correndo o risco de ser paradoxal – que trata-se tão-somente do fortalecimento do poder Executivo objetivando "consolidar o regime democrático vigente" [*sic*].[322]

Não houve, segundo Vargas, qualquer relação com o Eixo. O Itamaraty divulga uma Circular às Missões Diplomáticas, em 17 de novembro, onde declara que os recentes acontecimentos não obedecem "aos ditames de nenhuma ideologia exótica".[323]Malgrado seus desmentidos, permanece em Washington uma certa

desconfiança, ainda mais que Francisco Campos, Ministro da Justiça, declara abertamente que "a partir de agora o Brasil faz parte da lista dos países corporativistas e fascistas."[324]

A suspensão do pagamento do serviço da dívida externa coloca mais dificuldades entre os dois países. Mas, em definitivo, os esforços de Oswaldo Aranha, o alijamento das lideranças da AIB, aliados aos problemas que enfrenta o novo governo com a Alemanha e a Itália, já assinalados anteriormente, tendem a diminuir com a tensão.

Quando, no início de março, Aranha decide retornar ao Brasil, com o claro objetivo de contrabalançar, dentro do governo, o enorme peso dos ministros simpáticos ao Eixo, parece que chegamos a um ponto de equilíbrio. Washington aceita o golpe, na medida em que o novo governo oponha-se ao Eixo. Apesar de apresentar a mudança de regime político, com forte ingrediente ideológico, baseado numa Constituição de nítida inspiração fascista e corporativista, o Rio de Janeiro consegue estabelecer um mínimo de diálogo com os Estados Unidos.

A designação de Oswaldo Aranha para o Itamaraty, em março de 1938, e sua política pró-Washington, bem como a tentativa frustrada do golpe integralista, dois meses depois, constituem condicionantes fundamentais para as relações brasileiro-norte-americanas. A imprensa dos Estados Unidos inclina-se e Vargas deixa de ser um fascista para tornar-se um simples líder de um regime autoritário, com o qual os Estados Unidos podem contar.[325]

Durante o segundo semestre de 1938, a diplomacia brasileira preocupa-se em aumentar o nível de confiança no Estado Novo e preparar um programa de cooperação em larga escala com Washington. Os Estados Unidos demonstram intensa atividade, como provam as comunicações entre Jefferson Caffery – embaixador no Brasil – e o Departamento de Estado.[326]

A rivalidade germano-americana manifestava-se no Brasil, até fins de 1937, essencialmente no campo comercial. A partir de então, as questões políticas e ideológicas ganham terreno. Levando-se em consideração a documentação diplomática existente, constatamos dois aspectos da diplomacia de Washington. Grande atenção é dada à questão da nacionalização da região Sul do Brasil.

Expedientes informais e privados, bem como relatórios verbais de Oswaldo Aranha e Caffery,[327]atualizam os EUA acerca desta questão. Pode-se legitimamente supor que, mesmo na ausência de documentação comprobatória, o grande interesse do Departamento de Estado tenha influenciado o desenrolar da campanha nacionalista, que de fato é antigermânica.

O segundo aspecto da atuação diplomática dos EUA prende-se às questões econômicas, especialmente às comerciais, com o objetivo de cercear o avanço do comércio germano-brasileiro, o que leva o Departamento de Estado a denunciar os métodos comerciais alemães.[328] Estas pressões resultam na interrupção da compra e venda *clearing*, decidida pelo Banco do Brasil em 1938. Mas a ação norte-americana, até fins de 1938, visa antes destruir os vínculos comerciais germano-brasileiros do que se estabelecer novas relações econômicas entre Washington e o Rio de Janeiro. Para superar este impasse, o Brasil utilizará a presente crise internacional, sobretudo após setembro de 1939, para alcançar seus objetivos maiores.

A realização da Oitava Conferência Pan-americana (Lima, dezembro de 1938) deverá ser a ocasião para aumentar a coesão continental. A pauta sugerida pelo Departamento de Estado contempla:

- reafirmação dos princípios de solidariedade continental e de segurança coletiva;
- defesa do hemisfério contra eventuais ameaças externas;
- reunião dos Ministros das Relações Exteriores não-protocolar e convocada a qualquer momento quando uma situação, continental ou extracontinental o exigir;
- não reconhecimento das aquisições territoriais realizadas através de coerção ou força;
- rejeição dos conceitos de minorias étnica, lingüística ou religiosa.

A característica do ambicioso programa vincula-se ao único e fundamental objetivo, segundo o próprio Cordell Hull, ou seja, "combater a penetração do Eixo na América Latina",[329] pois em caso de guerra na Europa, é necessário prever quais são as

medidas capazes de “defender o mundo ocidental do perigo representado pelo Eixo”.[330]

Tal qual acontecera quando da Conferência de Buenos Aires, a de Lima apresenta certas dificuldades. A posição universalista da diplomacia argentina tende a dificultar a adoção de medidas coercitivas. O Ministro das Relações Exteriores da Argentina, José Maria Cantilo, tenta atrair a adesão do Brasil. A recusa de Oswaldo Aranha convence este último de que a intenção de Buenos Aires é sabotar a Conferência de Lima.[331]Ora, o Chanceler brasileiro alia-se claramente aos Estados Unidos e tenta encontrar meios para frustrar os planos argentinos.

A Delegação brasileira enviada à Lima será dirigida por Afrânio de Melo Franco, pois Oswaldo Aranha não pretende afastar-se do país em razão da situação interna. A Argentina desloca somente um alto funcionário diplomático, enquanto seu Chanceler “encontra-se incomunicável na região dos lagos chilenos”.[332]Essa má vontade argentina, ressaltada por vários autores,[333] faz com que Cordell Hull declare estar “diante dos dez dias mais difíceis” de sua carreira diplomática.[334]

A irredutibilidade da Argentina leva a Conferência a um inevitável fracasso. Para tentar uma solução conciliadora, Oswaldo Aranha mantém-se em permanente contato com a embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro.[335] A única possibilidade que se apresenta – tal como ocorreu na Conferência de Buenos Aires – é a de que o Brasil proponha o abandono do aspecto coercitivo das medidas a serem adotadas. Suprime-se, então qualquer menção a tratados ou convenções e decide-se que as decisões serão meras recomendações.

Desbloqueada a situação, adotam-se, na prática, as proposições americanas. O documento final, conhecido como Declaração de Lima, constitui-se, malgrado seu caráter facultativo, no “documento mais importante da história das relações interamericanas.[336] O princípio fundamental é o que consagra a não-intervenção extracontinental nas questões hemisféricas. Para tanto, é prevista a convocação de reuniões extraordinárias dos ministros das Relações Exteriores, sempre que a paz continental for ameaçada. Qualquer país signatário da Declaração de Lima pode

solicitar a convocação de uma conferência extraordinária. Todavia, adota-se uma proposta argentina, prevendo que os países são tão-somente convidados a participar, sem nenhuma obrigatoriedade.

A Conferência de Lima adota alguns princípios que dizem respeito essencialmente às atividades do Eixo no continente americano. Por exemplo, quando a Conferência debate questões ideológicas e de organização do Estado, ela recomenda a rejeição de qualquer intervenção extracontinental, já que é "indispensável que as Nações da América defendam a integridade ideológica [*sic*] de suas instituições contra as tentativas ou atividades externas que possam ameaçar sua estabilidade". Ao tratar das questões das minorias, a Conferência constata que no Novo Mundo "não há condições que permitam a existência de minorias étnicas, lingüísticas ou religiosas [e por via de conseqüência] os estrangeiros não podem invocar coletivamente a condição de minoria." Finalmente, mais uma vez o Eixo é visado quando a Declaração de Lima afirma que os Estados americanos possuem total liberdade para adotar as medidas que julgam necessárias a fim de cercear – inclusive interditar – as atividades políticas dos estrangeiros".[337]

Em que pese seu sucesso em Lima, o movimento pan-americano deixa transparecer certas dúvidas com relação à eficiência e a vontade política em aplicar as medidas adotadas. A Argentina, ao contrariar qualquer automaticidade coercitiva, deixa, em suma, nas mãos de cada país, a responsabilidade em aplicar as decisões de Lima.

O apoio irrestrito concedido por Oswaldo Aranha às propostas aprovadas em Lima são motivo de dupla satisfação para o chanceler brasileiro. De um lado, o Departamento de Estado, através de Cordell Hull, elogia os delegados brasileiros pela perfeita "colaboração em Lima".[338]Por outra parte, as iniciativas adotadas reiteram, no plano continental, a política praticada no Brasil naquele momento. Assim, tanto o não-reconhecimento da existência ou de direitos especiais das minorias, bem como a proibição feita aos estrangeiros de exercerem qualquer atividade política, vêm ao encontro da política nacionalista adotada pelo governo brasileiro nos últimos meses.

A cooperação americana-brasileira em âmbito continental permite aos dois países o enfrentamento das difíceis questões bilaterais, precipuamente aquelas que se referem à área econômica. Nestas circunstâncias, o chanceler brasileiro empreende uma visita à Washington, que deve lançar as bases de uma ampla e profunda cooperação entre os dois países.

Apesar das reservas de Getúlio Vargas, seu chanceler, demasiadamente próximo a Washington, elabora com os Estados Unidos uma longa pauta de interesse. Além de seu conteúdo, altamente significativo, nota-se que a lista de prioridades dos dois países são convergentes, demonstrando assim, uma prévia negociação. Entre os temas propostos incluem-se:

- elaboração de um plano de cooperação a propósito das questões referentes à defesa nacional do Brasil;
- cooperação para a navegação aérea e programas de rádio;
- política cambial a fim de cercear os desequilíbrios oriundos do comércio exterior feito com países que adotaram práticas compensatórias;
- proteção dos investimentos US;
- solução para a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa brasileira;
- organização de um Banco Central do Brasil;
- fornecimento de equipamento militar para as Forças Armadas brasileiras.

Para Oswaldo Aranha, o sucesso de sua missão é peça fundamental para que ele possa aumentar sua influência dentro de um governo claramente dividido. A rapidez com que acordos substanciais são assinados, faz da viagem de Aranha um empreendimento relativamente bem-sucedido. Sem associar-se ao entusiasmo que se percebe à leitura dos jornais dos dois países, é necessário observar que são resolvidos alguns litígios. Eis seus resultados mais significativos:

- obtenção de um crédito de 19.200.000 US dólares do Eximbank, a fim de desbloquear os bens norte-americanos retidos;
- obtenção de um crédito de 50.000.000 US dólares do Tesouro americano para a constituição de um fundo de reserva com vistas à criação de um Banco Central;
- promessa de um crédito de 50.000.000 de US dólares do Eximbank para facilitar a implantação de uma indústria de base no Brasil.

Tanto a documentação diplomática disponível quanto as declarações de Oswaldo Aranha, não mencionam acordos suplementares, nem mesmo tácitos. Nestas condições, os resultados demonstram que tão- somente as questões urgentes são solucionadas. Este encaminhamento mostra a fragilidade do acordado, pois, Washington não dispõe-se, a curto prazo, a participar dos esforços para a industrialização brasileira e a modernização de nosso equipamento militar.[339]

As questões políticas também são superficialmente tratadas. Claro está que Washington pode contar com a fidelidade de parte do governo brasileiro, e particular de Oswaldo Aranha. Todavia os dois governos apresentam interpretações diferenciadas sobre os riscos que a situação internacional traz ao Novo Mundo. Os Estados Unidos crêem, ou fingem crer, que a guerra será inevitável e que, portanto, é necessário prevenir-se, militar e economicamente, contra ela.

O Brasil, ao contrário, reconhece a delicadeza do momento mas desconsidera qualquer ameaça para as Américas. Oswaldo Aranha julga impossível uma articulação dos países totalitários no Novo Mundo e declara que um pan-americanismo objetivo e realista, baseado na cooperação continental, pode afastar da América os males que ameaçam outros povos.[340] Por via de conseqüência, ele deseja colaborar com Washington tanto no plano bilateral quanto pan-americano, mas, ao mesmo tempo, resguardar uma certa liberdade de ação no confronto com o seu poderoso parceiro.

Em definitivo, a missão Aranha antes de representar um alinhamento brasileiro, significa uma retomada do diálogo entre os dois

países. Os Estados Unidos reconhecem no Brasil a qualidade de parceiro comercial digno de mais interesse. Reafirmam a vontade de afastar a influência econômica e política do Eixo sobre a América Latina. Estes dois aspectos representam um grande potencial de cooperação americano-brasileiro. Enfim, os espinhosos problemas em torno da modernização do equipamento militar e do apoio técnico-financeiro para a implantação de um complexo siderúrgico no Brasil, são passíveis de serem resolvidos a contento. Será, no entanto, o início da Segunda Guerra Mundial, em setembro de 1939, que trará as condições para o Brasil realizar a barganha que permitirá alcançar seus maiores objetivos.

Conclusão

O jogo internacional foi um duro aprendizado para os políticos provincianos que tomaram o poder em outubro de 1930. Ultrapassado o primeiro período, caracterizado por desinteresse e certa ingenuidade, a política externa brasileira não poderá ignorar, a partir de 1934-35, os dilemas que condicionam as relações internacionais, pelos quais é engolfada. Acelera-se, assim, a por vezes contraditória e personalista participação do país no cenário externo. Abre-se um período de excepcional conturbação, na medida em que há a aproximação da Alemanha e da Itália, até então afastados de nossas preocupações, aprofundada pelo comércio, mas também pela ideologia.

Apesar da historiografia, que aponta uma oscilação entre os aliados e o Eixo, o período que precede a segunda guerra é essencial para o Brasil. O período é um jogo no qual as condicionantes já estão dadas. Vargas ousou impor um regime de caráter fascista, cópia pálida e tropical dos países totalitários europeus. Porém, reluz na atuação política brasileira o nacionalismo, não econômico, mas essencialmente cultural e político. Portanto, a natureza das relações que a Alemanha e a Itália mantém com o Brasil contradizem esta característica. Tudo foi decidido em 1938, quando o Brasil queria falar de negócios, e a Itália e a Alemanha queriam falar de valores e de ideologia.

A aproximação germano-brasileira possui claros limites. Os objetivos perseguidos pelos dois países não são complementares e,

muitas vezes, são claramente opostos. A presença atenta dos EUA e a política de poder praticada por Berlim e Roma, leva necessariamente a fricções com o Brasil. A arrogante atitude dos agentes – diplomáticos ou não – do Estado alemão soma-se a alguns dos elementos que dificultam progressivamente as relações brasileiras com o Eixo.

Por paradoxal que possa parecer, será a instauração do Estado Novo que proporcionará ao Brasil as condições de opor-se frontalmente aos desígnios do Eixo. A exótica Constituição imposta ao país nunca será referendada. O movimento integralista, acariciado pelo Eixo para transformar-se em seu porta-voz, nunca conseguirá extrair-se de suas contradições, sendo eliminado da vida política nacional.

Um dos exemplos das limitações da margem de manobra brasileira nos é fornecido pela não-adesão ao Pacto Anti-Komintern, ao mesmo tempo em que desencadeávamos uma forte campanha nacionalista nas regiões de colonização ítalo-germânica no sul do Brasil.

Quais foram os caminhos que apresentavam-se à nossa diplomacia na década de 1930? Até fins de 1937, a política externa do Rio de Janeiro é marcada pela improvisação e ausência de linha de conduta. O país desempenha papel importante tão-somente no movimento pan-americano. Ora, trata-se de aspecto menor das relações internacionais. Perante os grandes problemas, tais como a tentativa de manipulação das colônias estrangeiras estabelecidas no território nacional e a divisão econômica, política e ideológica entre ditadura e democracia, os responsáveis brasileiros demonstram total indiferença. No entanto, as oposições da cena internacional não pouparão o Brasil, que receberá o choque das rivalidades com uma profunda divisão dentro do governo, do Estado, das Forças Armadas e mesmo da parte ativa da opinião pública.

Dos nossos três parceiros analisados na presente pesquisa, certamente é a Alemanha que possui maiores dificuldades em alcançar seus objetivos no Brasil. Sem preocupar-se com suscetibilidades brasileiras, as toscas diretrizes, apoiadas em rígidos princípios e na rudeza dos contatos diplomáticos, tornam a diplomacia berlinense objeto de reservas, ao criar problemas suplementares aos já

existentes. Estes são de grande monta. Assim, a Alemanha pretende incrementar seu comércio com o Brasil, e concomitantemente, decide manter vínculos com a AIB. Empreende um recrutamento político e ideológico no Sul do Brasil e pratica uma diplomacia paralela com vistas a subverter a ordem interna brasileira. Berlim, ao não escolher seus métodos e dar mostras de indecisão quanto aos seus parceiros preferenciais, pretende jogar em demasiadas frentes. A sua derrota no Brasil é um prenúncio do que lhe aguarda em meados da próxima década.

A Itália desempenha um papel menor. Sem perspectivas de incremento do comércio, Roma decide, num primeiro momento, pelo verbalismo ideológico e diplomático. Todavia, progressivamente, envolver-se-á em contradições semelhantes às germânicas. O dilema entre uma aproximação com Getúlio Vargas – considerado pelos diplomatas italianos como um chefe heróico – e a AIB – "filha autêntica do fascismo" – obrigam a Itália a praticar um perigoso duplo-jogo. O impacto de suas decepções brasileiras somente será menor do que as de Berlim, pois aprendeu cedo a contemporizar com os mais fortes. Ao evitar o confronto, escapa da punição. Isto não deve obscurecer o fato que a posição italiana é de fraqueza e marginalidade, às vésperas do segundo conflito mundial.

Mesmo diante de alguns erros e da impossibilidade de responder concretamente às demandas brasileiras, os Estados Unidos mantêm uma política constante e coerente com relação ao Brasil durante os anos de 1930. Seu objetivo é claro: afastar o perigo totalitário. Para tanto, Washington não medirá, no início, esforços comerciais, e em seguida político-ideológicos, para atingir, posteriormente, a cooperação militar e econômica.

É voz corrente na historiografia diplomática brasileira apresentar o período posterior a 1939 como sendo de incertezas para o país. Por acreditar nesta hipótese, os EUA tudo farão para atrair o Brasil. Todavia, pode-se dizer que a nacionalização do Sul, a ascensão de Oswaldo Aranha no Itamaraty e o fracasso do golpe integralista de maio de 1938, representam o *turning point* da diplomacia brasileira.

Quando o Brasil impressiona por sua ação pan-americana, baseada no entendimento com os EUA, e pela organização democrática, após a Constituinte de 1934, de fato, o país encontra-se em

franco entendimento com o Eixo, especialmente com a Alemanha. De outra parte, quando Vargas impõe o Estado Novo, com uma Constituição de inspiração fascista, e pratica um dúbio jogo diplomático, ele de fato, já colocou o Brasil ao lado de Washington.

As inúmeras peripécias em torno da atitude brasileira durante a Segunda Guerra Mundial, sem que elas percam sua importância e caráter revelador de uma época são, em definitivo, condicionadas pela evolução do conflito bélico, em especial a participação dos EUA. Todavia, a presente pesquisa mostra que as escolhas fundamentais já haviam sido delineadas pela ação de alguns homens. Os erros e as frustrações de outros pavimentarão o caminho que levará o país à guerra. Esta fará com que nasça um país diferente, a exigir uma nova diplomacia.

Referências Bibliográficas

Fontes manuscritas oficiais

Brasil

Arquivo diplomático do Ministério das Relações Exteriores – Rio de Janeiro. Pastas dos documentos recebidos e enviados referentes a Alemanha (1936-1939); Estados Unidos (1937-1939); Itália (1937-1939); Japão (1939); França (1939); Inglaterra (1935-1939); Argentina (1937-1939).

Alemanha (DDA)

Auswartiges Amt – Bonn.

Dossiê nº 1 – *Politische Abteilung IX*, Innere Politik, Parlements und Parteiwesen, nº 23, Band 1.
Dossiê nº 2 – *Politische Abteilung IX*, Politische Beziehungen Brasilien zu Deutschland, nº 18, Band 2.
Dossiê nº 3 – *Politische Abteilung IX*, Politische Beziehungen Brasilien zu Deutschland, nº 19, Band 3.

Dossiê nº 4 – *Politische Abteilung IX*, Politische Beziehungen Brasilien zu Deutschland, nº 17, Band 1.
Dossiê nº 5 – *Politische Abteilung IX*, Politische Beziehungen Brasilien zu Ver. St. U. Amerika, nº 22, Band 1.
Dossiê nº 6 – *Buro des Staatssekretars,* Akten Brasilien, 21 de abril de 1938 – 21 de fevereiro de 1942, Band 2.
Dossiê nº 7 – *Botschafter Karl Ritter*, Brasilien Handakten – feito em novembro de 1942.
Dossiê nº 8 – *Handelspolitische Abt.* Handelbeziehungen zu Deutschland.
Dossiê nº 10 – *Deutsch-brasilianisches Polizei abkommen zur Bekampfung des Kommunismus* – Abteilung Ihland II, Geheim, 83-60 A, 1936-1937.
Dossiê nº 11 – Handelspolitische Abteilung Kriegsgerat, Band 1

Itália (AI)

Archivio storico del Ministero degli Affari Esteri – Roma.
Dossiê nº 9 – Brasile, anno 1936.
Dossiê nº 10 – Brasile, anno 1936.
Dossiê nº 11 – Brasile, anno 1937.
Dossiê nº 12 – Brasile, anno 1937.
Dossiê nº 13 – Brasile, anno 1937.
Dossiê nº 15 – Brasile, anno 1938.
Dossiê nº 16 – Brasile, anno 1938.
Dossiê nº 17 – Brasile, anno 1938.
Dossiê nº 20 – Brasile, anno 1938.
Dossiê nº 21 – Brasile, anno 1939.
Dossiê nº 22 – Brasile, anno 1939.

Fontes manuscritas particulares

Arquivo de Getúlio Vargas (AGV) – documentos classificados por ordem cronológica (1936-1939), CPDOC/FGV, RJ.

Arquivo de Oswaldo Aranha (AOA) – documentos classificados por ordem cronológica (1936-1939), CPDOC/FGV, RJ.

Fontes impressas oficiais

Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
Relatório anual apresentado ao Presidente da República (RAPR), 1922-1939, Rio de Janeiro, Vanderbilt University, 1972, 456 p.

GIL, F. G. *Latin American – United States Relations*, Nova York, Ed. Harcourt Brace, 1971, 330 p.

HENRIQUES, A. *Ascensão e queda de Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1966, 3 v. 1483 p.

HILDEBRAND, K. *The foreign policy of the Third Reich*. Londres: Ed. Batsford, 1973, 209 p.

HILTON, S. *O Brasil e a crise internacional (1930-1945)*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, 203 p.

________. *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, 355 p.

________. *Oswaldo Aranha, uma biografia*. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 1994, 501 p.

________. *Suástica sobre o Brasil: a história da espionabem alemã no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1977, 356 p.

JACOBSEN, A.-A. *Nationalsozialitsche Aussenpolitik*, 1933-1938, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt am Main, 1968, 944 p.

LAUERHASS Jr., L. *Getúlio Vargas and the triumph a brazilian nationalism: a study on the rise of the nationalism generation of 1930*, PhD Dissertation, University of California, 1972, 360 p.

LEVINE, R. M., *The Vargas Régime: the critical years, 1934-1938*, Nova York, Columbia Universtiy Press, 1970, 270 p.

LOBO, H. *O pan-americanismo e o Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, 1939, 150 p.

LOEWENSTEIN, K. *Brasil under Vargas*, 2ª ed., Nova York: Ed. MacMillan, 1942, 381 p.

LONG O. Les Etats Unis et la Grande Bretagne devant le Troisième reich, 1934-1939. *Un aspect du conflit des politiques*

commerciales avant la guerre, Genebra, tese nº 49, I.U.H.E.I., 1943, 302 p.

MAIA, J. *Um decênio de política externa: 1930-1940,* Rio de Janeiro, DIP, 1942, 192 p.

MARTINS, L. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Paris, Ed. Anthropos, 1976, 472 p.

McCANN Jr., F. D., *The Brazilian – American Alliance: 1937-1945*. Princeton, Princeton University Press, 1973, 527 p.

MISSIROLI, M., *La politica estera di Mussolini*, Milão, Ed. Instituto per gli studi di politica internazionale 1939, 191 p.

MOOG, V. *Um rio imita o Reno*, 2ª ed., Porto Alegre: Ed. Globo, 1939, 269 p.

MOTTA, L. P. e BARBOZA, M. J. *El nazismo en el Brazil*, Buenos Aires: Ed. Claridad, 1938, 221 p.

MOURA, G. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1943*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980, 194 p.

NOLTE, E. *Les mouvements fascistes: L'Europe de 1919 a 1945*. Ed. Calmann-Lévy: Paris, 1969, 361 p.

PEPIN, E. *Le Panaméricanisme*. Paris: Ed. A. Colin, 1938, 220 p.

PETERSON, E. N., *Hjalmar Schacht for and against Hitler*. Boston: The Christopher Publishing House, 1954, 416 p.

PRESSEINSEN, E. L. *Germany and Japan; a study in totalitarian diplomacy: 1933-1941*. Haia: Ed. Nijhoff, 1958, 368 p.

ROCHE, J. *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed. Globo, 1969, 2 v., 806 p.

RODRIGUES, J. H. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, 232 p.

RODRIGUES, J. H. e SEITENFUS, R. *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995, 512 p.

SALVEMINI, G. *Mussolini diplomatico*, Roma, Ed. Laterza, 1952, 536 p.

SEITENFUS, R. A. S. *O Brasil de Getúlio Vargas e as formação dos blocos: 1930-1942.* (o processo do envolvimento brasileiro na II Guerra Mundial). Companhia Editora Nacional. São Paulo: 1985, 509 p.

SILVA H. *Guerra inevitável: 1939-1942*. São Paulo: Ed. Três, 1975, 154 p.

SLOMP GIRON, L. *As sombras do Littorio: o fascismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed. Parlenda, 1994, 171 p.

SOUZA MORAES, C. de. *A ofensiva japonesa no Brasil*. Porto Alegre: Ed. Globo, 1942, 314 p.

STUART, G. H., *Latin America and the United States*, 8ª ed. Nova York; Ed. Appleton Century Crofts, 1955, 493 p.

TONNELAT, E. *L'expansions allemand hors d'Europe*; U.S.A., Brésil, Chantung, Afrique du Sud, Paris, Ed. A. Colin, 1908, 277 p.

WIRTH, J. D. *The Politics of Brazilian Development*, *1930-1954*, Stanford, Stanford University Press, 1970, 278 p.

Artigos

BEALS, C. "Totalitarian Inroads in Latin America". *in: Foreign Affairs*, v. 21, nº 3, abril de 1943, pp. 524-34.

BIDWELL, P. W. "Latin America, Germany and the Hull Program", *in: Foreign Affais*, v. 17, nº 2, janeiro de 1939, pp. 374-90.

FENWICK, C. H. "The Buenos Aires Conference: 1936", *in: Foreign Policy Reports*, julho de 1937, pp. 90-9.

GILBERT, F. "Ciano and his Ambassadors", *in: The Diplomats*, 1919-1939, 6a ed., Nova York, Ed. Atheneum, 1971, v. II, pp. 512-36.

HAMBLOCH, E., "The New Régime in Brazil", *in Foreign Affairs*, v. 16, nº 3, abril de 1938, pp. 484-93.

McCANN, F. D., "La lucha por el comércio brasileño: 1935-1939", *in: Foro Internacional*, IX, nº 2, outubro-dezembro de 1968, pp. 182-93.

NAFT, S. "Fascism and Communism in South America", *in: Foreign Policy Reports*, dezembro 1937, pp. 226-36.

POOLE, W. C. "Light on Nazi Foreign Policy", *in: Foreign Affairs*, vol. 25, nº 1, outubro de 1946, pp. 130-54.

SEITENFUS, R. A. S. "O difícil aprendizado do nacionalismo: as relações brasileiras com a Itália e a Alemanha, 1930-1942", Ed. UnB e FGV – Brasília, 1983, pp. 624-43.

_______. "A Revolução de 1930 e as relações internacionais: da fraqueza ao realismo (1930-1938)", *in: Anais do Simpósio sobre*

a Revolução de 30 no Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Ed. Eurs, 1983, pp. 149-65.

_______. "Ideology and Diplomacy: Italian Fascism and Brasil (1935-1938)", *in The Hispanic American Historical Review*, University Press, Albuquerque, New Mexico, Aug. 1984, 64(0) pp. 503-34.

_______. "Brasiliens Weg in den Zweiten Weltkrieg. Einege Historische Korrekturen", *in Jahrbuch fur bildung, Gesellachaft und Politik in Latin Amerika*, Universidade de Munster, 1984, pp. 5-21.

_______. "O Brasil e o III Recih (1933-1939)", *in: Jarbuch fur Geschichte von Staat, Wirtschaft un Gesellschaft Lateinamerikas*, Ed. Bohlau, Colonia, pp. 273-89.

_______. "I rapporti fra Brasile e Italia negli anni 1918-1939", *in: La presenza italiana nella storia e nella cultura del Brasile*, Ed. Fondazione Giovanni Agnelli, vol. II, Turim, 1990, p. 329-51.

THOMSEN, C. A. "Results of the Lima Conference", *in: Foreign Policy Reports*, março de 1939, pp. 2-8.

TRUEBLOOD, H. J. "Trade Rivalries in Latin America"*, in: Foreign Policy Reports*, setembro de 1937, pp. 154-64.

_______. "War and United States – Latin American Trade", *in: Foreign Policy Reports*, dezembro de 1939, pp. 218-28.

WIRTH, J. D., "A German View of Brazilian Trade and Development", *in: The Hispanic American Historical Review*, maio de 1967, pp. 225-35.

A Segurança Coletiva Continental: o Sistema Interamericano, o TIAR e a Guerra Fria

Gerson Moura

Assinado na Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e da Segurança no Hemisfério (Conferência do Rio de Janeiro) em 1947, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) estabelecia basicamente que "um ataque armado por qualquer Estado contra um Estado americano será considerado como um ataque contra todos os Estados americanos", ao mesmo tempo que definia os princípios, obrigações e mecanismos que deveriam ser postos em ação em caso de necessidade. O Tratado procurava dar um formato permanente às afirmações de solidariedade hemisférica estabelecidas em encontros interamericanos anteriores, especialmente a Conferência do México em 1945.

O governo brasileiro, hospedeiro da Conferência de 1947, agiu em completa sintonia com o governo norte-americano naquela ocasião. Esta sintonia resultava das condições especiais que cercaram a aproximação Brasil-EUA no início dos anos quarenta, assim como do envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial.[341] De outro lado, porém, o TIAR assinalava o fim de uma relação especial entre os estabelecimentos militares de EUA e Brasil, na medida em que o Tratado sinalizava uma política de segurança geral para o conjunto da América Latina.

Os Antecedentes

O conceito de defesa hemisférica surgiu no cenário político continental no decorrer dos anos trinta e era, no plano militar, a contrapartida lógica da política de boa vizinhança do governo Roosevelt para a América Latina. De um ponto de vista político, a boa vizinhança pressupunha processos compartilhados de consulta e ação

entre as repúblicas americanas. Portanto, de acordo com o raciocínio do Departamento de Estado, dever-se-ia fazer um esforço, no plano militar, para estabelecer um conceito multilateral de defesa, a defesa hemisférica, mediante a criação de um organismo próprio, o Conselho Interamericano de Defesa. Entretanto, o Exército e Marinha dos EUA não aceitaram essa implicação lógica, que consideraram irrealista, visto que suas concepções estratégicas fundamentavam-se no princípio da defesa nacional dos Estados Unidos. É conveniente lembrar que no início do século 20 o perímetro da defesa nacional americana abrangia o território continental dos EUA mais o Caribe. Na década de 30, face à tensão internacional crescente, esse perímetro da defesa foi alargado e passou a abranger o Alasca e a Terra Nova ao norte e o Nordeste brasileiro e os Galápagos ao sul.[342] Num sentido estritamente militar, a defesa hemisférica seria tarefa exclusiva das forças armadas norte-americanas, cabendo às forças armadas latino-americanas a manutenção da ordem política e social em seu território nacional, além de tarefas auxiliares e concessões de facilidades para as forças norte-americanas. Em resumo, a defesa hemisférica não deveria ser implementada em termos multilaterais.

Do entrechoque de opiniões entre diplomatas e militares norte-americanos, o Conselho de Defesa Interamericana acabou por ser apenas uma fachada política necessária à ação do Departamento de Estado em seu esforço de conseguir na América Latina uma unanimidade de perspectivas face ao perigo representado pelo Eixo. A desimportância desse organismo multilateral ficou patente na Conferência dos Chanceleres no Rio de Janeiro em 1942, na qual a resolução sobre o Conselho Interamericano de Defesa teve apenas o papel de sugerir "solidariedade hemisférica" no plano militar, fato reconhecido alguns anos mais tarde por um Comitê de Coordenação entre Departamento de Estado-Exército-Marinha dos Estados Unidos.[343] A colaboração política e econômica da América Latina com os EUA foi o núcleo das resoluções importantes da Conferência Interamericana de 1942. E no transcurso da guerra (1942-45), a dimensão propriamente militar da relação EUA/América Latina foi regulada por acertos exclusivamente bilaterais.

Aproximando-se o fim da guerra, a questão das organizações regionais de Estados-nações passava a ter implicações mais vastas. Em agosto de 1944, os Três Grandes, reunidos em Dumbarton Oaks (EUA), começaram a deliberar sobre a forma da futura Organização das Nações Unidas. Nesse encontro, decidiram eles sobre as atribuições dos dois principais organismos da ONU – o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral, o primeiro de natureza deliberativa e o segundo de caráter consultivo –, ao mesmo tempo que reservaram para si mesmos a maior quota de poder no Conselho de Segurança, ao instituírem cinco lugares permanentes com direito de veto. Também em Dumbarton Oaks, as grandes potências decidiram que as organizações "regionais" somente teriam poderes para regular disputas locais mediante aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas.[344] Essa resolução ligava-se diretamente à questão da organização regional pleiteada com ênfase crescente pelos governos latino-americanos e que os EUA apoiavam relutantemente. Esses desenvolvimentos do processo político internacional preocupavam os governos latino-americanos, cuja "completa participação nos arranjos do pós-guerra" tinha sido afirmada pelo governo Roosevelt em julho desse mesmo ano (1944).[345]

Em fevereiro de 1945, Roosevelt, Churchill e Stalin reuniram-se em Yalta. Além de delinear os limites gerais de suas respectivas áreas de influência, considerar a questão polonesa e acertar a entrada da União Soviética na guerra contra o Japão, EUA, Grã-Bretanha e URSS voltaram a discutir as linhas gerais da Organização das Nações Unidas. Stalin insistiu nos direitos especiais das grandes potências, em virtude de seus esforços e sacrifícios durante a guerra. O direito de veto das grandes potências no Conselho de Segurança ficou definitivamente estabelecido nessa ocasião.[346] De Chapultepec à Conferência do Rio, no plano das relações interamericanas, a Conferência Interamericana sobre os problemas da guerra e da paz (Conferência do México), realizada em fevereiro/março de 1945, visava estabelecer a posição dos países latino-americanos na nova ordem internacional. O único país ausente da Conferência era a Argentina, cujo governo – segundo análise do Departamento de Estado – mantinha uma "atitude negativa" para com a guerra, de participação mais aparente que real

na luta contra o Eixo.[347] Conhecida também como Conferência de Chapultepec, essa reunião apresentava um dilema para os Estados Unidos. De um lado, os governos latino-americanos advogavam uma abordagem regional para as questões de segurança internacional. De outro lado, os Três Grandes davam ênfase ao caráter mundial da futura organização encarregada de manter a paz. A própria delegação norte-americana à Conferência achava-se dividida entre os "regionalistas" que tendiam à criação de um organismo regional forte, por um lado, e os "globalistas", que desejavam fortalecer a organização mundial, por outro.

Apesar de suas diferenças internas, a delegação dos Estados Unidos conseguiu liderar a Conferência e, a despeito de alguns protestos latino-americanos, obteve aprovação para as decisões tomadas pelos Três Grandes em Dumbarton Oaks sobre a futura Organização das Nações Unidas. Os países latino-americanos conseguiram aprovar a ressalva de que se apresentariam em São Francisco algumas emendas visando maior participação das potências menores na futura Organização.[348]

Outro elemento importante na Conferência do México foi a discussão da segurança regional. Os "globalistas" não a favoreciam, mas tiveram que se curvar aos seus colegas "regionalistas", entre outros motivos porque a "segurança regional" correspondia também aos planos dos militares dos EUA para o pós-guerra. Desse modo a Ata de Chapultepec aprovada pela Conferência, incorporava uma declaração intitulada "Assistência Recíproca e Solidariedade Americana", que dispunha sobre a defesa mútua contra agressão externa ou interna. Contudo, os "globalistas" conseguiram adiar compromissos concretos nessa área para uma conferência posterior.[349]

A resolução sobre "Assistência Recíproca e Solidariedade Americana" dispunha sobre defesa mútua contra a agressão externa e interna. O "inimigo" àquela altura (março/1945), ainda era o Eixo, e as relações entre EUA e URSS se caracterizavam por uma completa colaboração. Não havia um "inimigo" à vista, mas a referência à "agressão interna" sugeria a situação da Argentina, cuja neutralidade na guerra conflituava-se com a política internacional dos EUA e cujo nacionalismo preocupava os círculos empresariais norte-

americanos, em função do seu possível efeito-demonstração sobre outras nações do continente. Inexistindo um inimigo externo e permitindo a Resolução uma ação coletiva contra agressão interna, isto é, uma intervenção em nome da segurança coletiva, a decisão política da Conferência do México visava, em última instância, o fortalecimento da solidariedade continental e *ipso facto* da liderança norte-americana no conjunto do sistema.[350] Significativamente, a delegação norte-americana conseguiu também da Conferência uma clara moção na qual se expressava simpatia pelo povo argentino e esperança de que o governo de Buenos Aires declarasse guerra ao Eixo, aderisse à Declaração das Nações Unidas e assinasse a Ata de Chapultepec, de modo a ser readmitida na família interamericana.

De outro lado, porém, ainda em 1945 o governo Roosevelt fazia esforços para melhorar suas relações com a Argentina, graças à atuação de Nelson Rockefeller então à frente dos assuntos latino-americanos no Departamento de Estado. Como resultado desses esforços, o governo argentino concordou em declarar guerra à Alemanha e Japão a 27 de março de 1945 e em assinar a Ata de Chapultepec, o que ocorreu a 4 de abril do mesmo ano. A Argentina pôde, então, participar da Conferência de São Francisco e ingressar na ONU.

Após a morte de Roosevelt, a ambigüidade norte-americana de favorecer a organização mundial e, ao mesmo tempo, criar um sistema de segurança regional, reduziu-se sensivelmente, já que a administração Truman favorecia um sistema regional autônomo. A política rooseveltiana de um "mundo aberto" procurava convencer os russos a não criar um sistema regional na Europa centro-oriental. Truman, de certo modo, desafiou-os a fazer o oposto, ao afirmar a intenção norte-americana de criar o seu sistema. A Administração Truman estava, segundo um historiador, "inclinando-se para um hemisfério fechado em um mundo aberto".[351] O Estado-Maior Conjunto das forças armadas norte-americanas pressionava na mesma direção, ao dizer que se a Ata de Chapultepec não fosse implementada por inteiro, "abrir-se-iam as portas para exigências de privilégios territoriais na América Latina por parte de nações não-americanas (...)". Desse modo, num certo sentido, os resultados da

Conferência do México podem ser vistos como o primeiro ato da guerra fria, ao lançarem os fundamentos para uma futura luta contra a União Soviética e o "comunismo internacional".[352]

Assim mesmo, o conflito entre "regionalistas" e "globalistas" continuou até a Conferência de São Francisco. Ali, os "regionalistas" aliaram-se naturalmente às delegações latino-americanas e obtiveram uma vitória, quando a Conferência reconheceu a autonomia da organização regional para resolver seus problemas sem interferência do Conselho de Segurança. De qualquer modo, a última palavra, em caso de ação militar, ficava ainda reservada ao Conselho. Essa resolução deixava abertas as portas para a formação de organizações regionais, tal como veio a suceder nos anos seguintes, com a OEA, a OTAN, o Pacto de Varsóvia etc.

A essa altura, a capacidade de barganha do governo brasileiro com seu parceiro norte-americano tinha decrescido rapidamente. A conjuntura do fim da guerra dava lugar a novos arranjos de poder e à definição de novos interesses estratégicos, assim como novas prioridades de ação política. O Brasil perdia a importância econômica, e principalmente política e militar do que gozara até então na relação com os EUA, mas o fato demorou a ser percebido pelos dirigentes políticos brasileiros. Acreditava-se, de um modo geral, que a aliança especial dos anos da guerra continuava a existir e poderia ser acionada tanto para fins de ajuda econômica, como para sustentação do policial militar brasileiro e também para assegurar uma presença brasileira ativa na política internacional.

Nos meses que se seguiram à Conferência do México, o Departamento de Estado continuou sustentando a necessidade de uma agência militar interamericana para implementar a Ata de Chapultepec. Essa agência deveria dedicar-se ao estudo de "planos e medidas para defesa do continente americano contra ataques de estados não-americanos", ao mesmo tempo em que "os EUA devem assumir a liderança na organização e funcionamento da agência militar interamericana".[353] Como vimos, tratava-se de uma iniciativa de articulação eminentemente política e não propriamente militar. Os esforços de articulação especificamente militar entre EUA e América Latina deram-se mediante acordos bilaterais e dispunham, entre outras coisas, sobre o fornecimento de armas,

envio de missões militares aos países latino-americanos e treinamento para as forças armadas latino-americanas.[354]

Do ponto de vista norte-americano, esses acordos bilaterais eram da maior importância porque permitiriam: 1) a doutrinação das forças armadas latino-americanas nas táticas e técnicas militares dos EUA; 2) a padronização do equipamento – os EUA derivariam grandes vantagens disso, por exemplo, na necessidade de manutenção de missões militares americanas nesses países e na venda de equipamento excedente; 3) o fato de que as missões militares criariam boa vontade entre seus colegas (latino-americanos) e facilitariam a entrada de forças americanas no país em tempo de guerra; 4) a oportunidade de "canalizar as ambições militares dos vizinhos latino-americanos em linhas de interesse mútuo", considerando que eles comprariam armas em qualquer lugar e de qualquer fonte fornecedora.[355] O fornecimento de armas aos países latino-americanos seria insuficiente para promover uma real defesa hemisférica em caso de guerra global, mas asseguraria, nas palavras do *War Department* "um flanco estável, seguro e amistoso ao sul, não perturbado pela penetração política, econômica ou militar do inimigo".[356] De fato, o conjunto dos acordos militares propostos aos países latino-americanos visava "promover a segurança nacional dos Estados Unidos", nas palavras do seu Secretário da Defesa.[357]

No Brasil, a queda de Vargas em outubro de 1945 e a inauguração de um novo governo constitucional (Dutra) em janeiro de 1946 contribuía para assegurar um "flanco estável, seguro e amistoso ao sul do continente." A política exterior do novo governo brasileiro era, nos seus traços mais aparentes, uma continuação da política de alinhamento aos EUA, que Vargas praticara desde 1942. O governo Dutra acreditava na ligação especial do Brasil com os aliados ocidentais e confiava que um alinhamento estreito à política norte-americana constituía a melhor defesa para enfrentar um novo conflito global.[358] Essa perspectiva da política internacional era também encorajada pelo governo Truman, para quem "neste continente, assim como por todo o mundo, existem forças agindo no sentido de criar suspeitas e de dividir as nações, bloqueando os esforços daqueles que tentam estabelecer um sistema de paz e

ordem".[359] Para os planejadores políticos brasileiros, o alinhamento aos Estados Unidos deveria conferir ao país um certo número de vantagens, a mais importante das quais seria a manutenção de uma posição militar única na América Latina e sua correspondente posição política. Uma segunda vantagem seria a participação ativa nas conversações de paz do pós-guerra e no estabelecimento de uma nova ordem internacional.[360] As formulações oficiais da política externa brasileira ao iniciar-se o governo Dutra punham ênfase em dois temas gerais: a amizade e colaboração com todas as nações do continente e a colaboração com todas as nações democráticas de modo a consolidar a paz mundial.[361] A tradução prática dessas ênfases foi enunciada pelo ministro João Neves da Fontoura ao representante do presidente Truman na posse do general Eurico Gaspar Dutra em termos de "O Brasil seguirá a política exterior dos Estados Unidos".[362]

Apesar de evidentes semelhanças de abordagem, a implementação da política de alinhamento aos Estados Unidos durante o governo Dutra diferiu largamente da mesma política sob Vargas. Enquanto com Vargas o alinhamento foi tomado como um instrumento da política externa brasileira, com Dutra ele tornou-se na prática o próprio objetivo da política externa, tanto em termos bilaterais como em termos multilaterais. Ao mesmo tempo, o próprio processo de decisão tinha sofrido mudanças. No novo governo constitucional, a política externa voltava a estar sob a supervisão do Congresso Nacional e reduzia-se drasticamente a "personalização" do processo decisório.[363] Personalidades políticas fortes como Oswaldo Aranha e o próprio Getúlio Vargas já não estavam presentes, e o novo presidente não era pessoa familiarizada com as questões mais intrincadas da política internacional. As decisões voltavam a ser geradas no âmbito profissional da burocracia especializada, o Itamarati, a essa altura fortemente influenciada por perspectivas liberais e preocupações jurídicas, facilmente traduzíveis numa clara política pró-aliados ocidentais, e mais precisamente, pró-Estados Unidos.

A Conferência do Rio

Enquanto progredia a colaboração militar EUA-América Latina em bases bilaterais e ampliavam-se as faixas da concordância brasileira com Washington, cresciam as dificuldades de implementar a face política da colaboração militar, isto é, a criação de uma agência militar interamericana. As dificuldades radicavam no conflito crescente entre Washington e Buenos Aires entre 1945 e 1946, graças à ação intervencionista da Embaixada americana na Argentina que procurou a todo custo derrubar o governo militar e impedir a vitória de Perón nas eleições presidenciais de 1946.[364] No início desse mesmo ano, o Departamento de Estado favorecia uma reunião imediata das Repúblicas Americanas no Rio de Janeiro, com a finalidade de estabelecer a agência militar interamericana, no quadro de sua ativa política antiperonista.[365] Em contraste com as chancelarias de muitos países latino-americanos, o Departamento de Estado estava pronto a sacrificar uma decisão unânime, em favor de uma clara afirmação contrária à agressão interna e externa. De outro lado, porém, o Brasil e outros países latino-americanos pressionaram pelo aditamento da reunião. O governo brasileiro defendia a necessidade da presença argentina, não apenas para exercer algum controle sobre o governo de Buenos Aires, mas também para evitar complicações políticas nas suas fronteiras meridionais.[366] Por essas razões o Itamarati não aceitou uma proposta uruguaia (possivelmente de inspiração norte-americana) de intervenção multilateral, claramente dirigida contra a Argentina, e ao mesmo tempo procurou introduzir elementos de mediação. Em abril de 1946, o Brasil defendeu em Washington a necessidade de assegurar a presença argentina na conferência interamericana que se anunciava.[367] Também os militares dos EUA não podiam concordar com a exclusão da Argentina, já que as definições estratégicas do pós-guerra incluíam o conjunto do continente: o estreito de Magalhães tornava-se tão importante quanto a saliência do nordeste brasileiro em seus planos e era essencial assegurar o apoio argentino para o tratado que se produziria na reunião do Rio.[368]

Em meados de 1947, tendo melhorado as relações argentina-americanas, o Departamento de Estado deu sinal verde para a realização da reunião no Rio de Janeiro. A esta altura, novos desenvolvimentos na situação internacional influíam também no evento. A

"reversão das alianças" se consolidava e a "contenção da URSS" ganhava força política com a "doutrina Truman." O conceito da URSS como um poder agressivo e expansionista aduzia novas "razões" para a criação de um sistema interamericano e assinatura de um tratado de "defesa hemisférica".

O esboço original das resoluções da conferência, distribuído pelo Departamento de Estado em dezembro de 1945, estabelecia a criação de uma agência militar interamericana. Em meados de 1947, porém, o governo dos Estados Unidos tinha abandonado a idéia de uma agência e limitado a Conferência do Rio à discussão de problemas levantados por um tratado de assistência recíproca em caso de agressão ou ameaça de agressão.[369] Os países latino-americanos foram convidados a apresentar seus próprios textos para o tratado, mas o Departamento de Estado insistiu na aceitação de seu texto como base para discussão.[370]

De 15 de agosto a 2 de setembro os delegados das repúblicas americanas reuniram-se no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, e formularam um tratado que incluía: a reafirmação dos princípios básicos de resolução pacífica das disputas entre Estados americanos; obrigações no caso de ataque armado contra um Estado americano; consulta e medidas coletivas no caso de outros perigos à paz continental; tipos de medidas que podem ser tomadas nos casos acima especificados, mais definições dos atos de agressão; etc.[371] A Conferência aceitou a proposta norte-americana de aprovação do tratado por maioria de dois terços dos votos. A razão apresentada por Washington foi a de que a regra da unanimidade permitiria a um único Estado frustrar as intenções de todos os demais (como a Argentina tinha frustrado os objetivos dos EUA em 1942). Em outras palavras, a exigência de unanimidade introduziria o princípio do veto no sistema interamericano.[372] Enquanto o veto constituía uma prática aceitável das grandes potências no âmbito da ONU, ele se tornava inadmissível no sistema continental proposto pelos Estados Unidos.

O coração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) aprovado na Conferência do Rio, era a afirmação de "um ataque contra todos os estados americanos". Não havia certamente uma evidência explícita de agressão ou ameaça de agressão

externa contra qualquer estado americano em 1947. Se se considera, porém, a reversão de alianças que ocorria no plano mundial desde o final da guerra, o único inimigo potencial dos Estados Unidos era a União Soviética e este país desempenhou o papel de ator oculto durante a Conferência. De fato, algumas delegações propuseram que se discutisse a adoção de medidas de âmbito continental contra o comunismo e as atividades subversivas, que seriam expressão do expansionismo soviético, mas foram dissuadidas pela própria delegação norte-americana, chefiada pelo secretário de Estado, George Marshall. Este tipo de debate não apenas suscitaria oposição entre os próprios delegados, mas tornaria claro o sentido oculto da Conferência, isto é, a articulação do sistema de poder norte-americano, em oposição ao sistema soviético, da qual a "defesa hemisférica" constituía uma excelente cobertura.[373]

O general Góes Monteiro, participante da delegação brasileira, fez também sugestões de que o tratado definisse concretamente as medidas militares a se tomar em caso de agressão, mas também nesse caso a delegação americana insistiu que as medidas concretas seriam mais bem definidas mediante acordos bilaterais,[374] que naturalmente davam maior margem de manobra aos EUA. Dessa perspectiva, o TIAR nada mais era do que um quadro de referência político multilateral aceitável, dentro do qual se daria uma coordenação concreta a partir de iniciativas bilaterais norte-americanas.

A delegação brasileira, chefiada pelo chanceler Raul Fernandes, atuou na Conferência em íntima colaboração com a delegação americana chefiada pelo Secretário de Estado George Marshall. Na qualidade de presidente da Conferência, Raul Fernandes conseguiu demover o representante cubano de apresentar para discussão a tese de "agressão econômica" contra os Estados Unidos. A proposta cubana tinha em vista o "Sugar Act" aprovado pelo Congresso dos EUA, que permitia ao secretário da Agricultura dos EUA aplicar sanções contra qualquer país cujo governo não desse tratamento justo aos cidadãos americanos em seu território. (A decisão americana visava evidentemente o governo cubano, que enfrentava naquele momento reclamações de cidadãos americanos, da ordem de cinco milhões de dólares).[375]

As preocupações brasileiras na Conferência eram principalmente militares e jurídicas. As autoridades militares brasileiras temiam que a Argentina assinasse o Tratado com o objetivo de armar-se, "subvertendo assim o equilíbrio de forças que sustenta a paz no hemisfério".[376] O Itamaraty impressionava-se, por outro lado, com os efeitos jurídicos do tratado, que envolveriam, segundo o chanceler Raul Fernandes, "uma limitação voluntária de soberania nacional pelas decisões e ações coletivas." "Abre-se uma brecha no reduto das soberanias nacionais ilimitadas e cada nação americana tem de contribuir à ordem internacional pela abdicação de algumas de suas capacidades nacionais".[377] Na sessão de encerramento da Conferência, o chanceler Raul Fernandes concluiu que, com o TIAR, a mais importante abdicação de faculdades nacionais seria feita pelos Estados Unidos, uma curiosa apreciação do resultado político da Conferência. Se para o analista político e para o historiador difícil imaginar a "soberania nacional ilimitada" dos Estados americanos, mais difícil ainda seria ver o resultado da Conferência do Rio como abdicação norte-americana de suas faculdades nacionais; ela, ao contrário, espelhava a política do governo Truman para a América Latina: "preocupação pela segurança, determinação de manter a hegemonia política e econômica e a promoção de sua própria marca de democracia".[378]

A Conferência de Bogotá

Essas mesmas preocupações norte-americanas estavam presentes na IX Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Bogotá em abril de 1948. Agora em plena guerra fria, a "ameaça comunista" constituía o *leitmotiv* da atuação norte-americana, interessada primordialmente nas propostas políticas de formalização de uma organização regional permanente. A maioria dos Estados latino-americanos, ainda lutando contra os deslocamentos econômicos provocados pela guerra, tinha preocupações de natureza diversa.

No plano político não houve dificuldades em estabelecer a organização dos Estados Americanos (OEA), cuja Carta estabeleceu as normas de relação entre os Estados americanos em termos de direitos e deveres, processo de busca de soluções pacíficas para as

discordâncias, assim como os princípios de cooperação econômica. A Carta criou também os organismos necessários à implementação desses objetivos.[379]

As maiores dificuldades surgiram na discussão do tipo de cooperação econômica que se estabeleceria em termos interamericanos. A maior parte dos países latino-americanos formulava a necessidade de superar sua condição de produtores de matérias-primas e ampliar o raio de ação do seu processo industrializador. Esperavam, nesse particular, a compreensão norte-americana para obter: (1) empréstimo a longo prazo para o estabelecimento de projetos de desenvolvimento econômico; (2) aceitação da necessidade de políticas protecionistas para suas indústrias recém-estabelecidas; (3) facilidades para exportações mais diversificadas e estáveis com o resto do mundo.[380]

A delegação americana não podia aceitar essas proposições e manteve-se apegada às formulações de Bretton Woods. Em 1947, no Rio, Marshall dissera claramente que o governo americano estava concedendo prioridade à reconstrução européia e, portanto não se podia esperar muita ajuda americana.[381] Desse modo, a Conferência de Bogotá produziu um Acordo Econômico que tentou a impossível conciliação entre as duas posições, mediante formulações vagas de liberdade econômica e ajuda internacional para projetos de desenvolvimento. Ficava claro, porém, que o futuro da cooperação econômica interamericana estaria largamente determinada pela disposição dos Estados Unidos para com seus vizinhos ao sul do rio Grande.

A delegação brasileira da Conferência de Bogotá foi chefiada pelo ex-ministro João Neves da Fontoura. Ainda motivada pelo conceito de Brasil "aliado especial" dos EUA, a delegação aderiu orientação dos representantes americanos, conforme declarou Fontoura ao Secretário de Estado George Marshall, também chefiando a delegação americana na Conferência. Os representantes brasileiros aceitaram as formulações econômicas propostas pelos delegados americanos e procuraram transmiti-las aos demais representantes da América Latina. Também o debate sobre comunismo e a inclusão de uma declaração anticomunista específica, que foi incorporada a Carta da OEA no seu artigo 32 foram apoiados pela

delegação brasileira.[382] Havia certas dúvidas, nos círculos governamentais brasileiros sobre a utilidade dos acertos políticos, econômicos ou militares interamericanos, isto é, sobre os acertos de natureza multilateral. Como "aliado especial" dos EUA, o Brasil teria mais a ganhar nos arranjos bilaterais com o vizinho do norte. Por esta razão, inclusive, era importante identificar-se com Washington nas reuniões interamericanas; daí a política do "alinhamento" com os EUA.[383]

Conclusão

As conferências interamericanas desse período constituíram canais de articulação político-econômico-militar da hegemonia norte- americana sobre o continente. A reflexão que as autoridades americanas faziam, em 1949, a respeito do TIAR não deixa margem a dúvidas. Para o secretário de Defesa dos EUA, o TIAR constituía um instrumento necessário à "segurança do Hemisfério Ocidental e a nosso [EUA] acesso aos recursos do Hemisfério, que sejam essenciais a qualquer projeção transoceânica de um maior poder ofensivo dos Estados Unidos".[384] O Tratado deveria ser, segundo as autoridades militares de Washington, um instrumento dos objetivos estratégicos dos Estados Unidos para a América Latina. Esses objetivos definidos num memorando do Departamento de Defesa para o chefe da delegação americana ao Conselho de Defesa Interamericana, eram os seguintes: "produção e fornecimento contínuos e crescentes de matérias-primas estratégicas essenciais; manutenção da estabilidade política e segurança interna de cada nação, de modo a assegurar proteção às instalações das quais dependem a produção e fornecimento de materiais estratégicos; cooperação mútua de todas as nações latino-americanas em apoio aos Estados Unidos; proteção de linhas vitais de comunicação; fornecimento, desenvolvimento, operação e proteção, por parte das nações latino-americanas, de bases que podem ser requeridas para uso dos Estados Unidos e para proteção das linhas de comunicação; proteção coordenada, pelas nações latino-americanas, das forças armadas necessárias ao cumprimento do disposto acima; fornecimento pelas nações latino-americanas das forças que

excederam as necessidade do acima disposto, a fim de apoiar os Estados Unidos em outros teatros".[385]

A articulação econômica, política e militar dos objetivos norte-americanos para a América Latina transparente nessa instrução: tratava-se de reforçar as economias latino-americanas em sua condição de primário-exportadoras e, ao mesmo tempo, assegurar a estabilidade social e política a fim de proteger aquele modelo econômico, no interesse dos Estados Unidos. Esperava-se, além disso, apoio militar e político explícito para as posições americanas no continente ou fora dele. A defesa nacional de cada país latino-americano aparece em lugar secundário na lista dos objetivos propostos. Procurava-se menos a "defesa hemisférica" e mais a consolidação das partes e do conjunto de um sistema de forças que respaldava a projeção do poder mundial dos Estados Unidos.

Quanto à posição do Brasil no sistema interamericano, havia razões pragmáticas para alinhar-se às diretrizes de Washington. Neste sentido a política externa do governo Dutra constituía aparentemente uma continuação da diretriz seguida pelo governo Vargas desde 1942, de colaboração crescente com os Estados Unidos. Entretanto, a capacidade de barganha do governo brasileiro caíra drasticamente, não apenas pelas mudanças no cenário internacional do imediato pós-guerra, como também pelas novas conjunturas políticas no Brasil após a queda de Vargas. Nesse contexto de mudanças rápidas, os planejadores brasileiros formularam políticas que se assentavam em pressupostos válidos para o período da guerra, mas talvez não correspondessem às novas realidades mundiais e continentais de 1945 em diante.

O discurso da política exterior do Brasil em 1946 admitia a possibilidade (e ao mesmo a inevitabilidade) de uma terceira guerra entre o "ocidente" e o "leste", razão pela qual se deveria manter uma política do mais completo apoio internacional dos Estados Unidos, como a melhor maneira de salvaguardar a "civilização ocidental" e, nela, a posição do Brasil. Nessa visão totalizante da convivência internacional, não apenas cada evento em qualquer parte do planeta tinha relação direta com tudo o mais, mas também não restava às potências pequenas ou médias qualquer saída, a não ser uma adesão decidida a uma das superpotências.

A “aliança especial” que ligara o Brasil aos Estados Unidos durante a guerra deveria ter, portanto, continuidade. A contribuição vital do Brasil ao esforço de guerra norte-americana teria criado “obrigações morais” daquele país para com o nosso.[386] Esperava-se, por isto, que os Estados Unidos estivessem prontos a reconhecer as principais reivindicações brasileiras no imediato pós-guerra: primeira, a manutenção da posição militar brasileira, de superioridade nítida sobre seus vizinhos no continente, graças a colaboração com os Aliados durante a guerra; segunda, o reconhecimento de uma correspondente primazia política na América Latina, pela qual o Brasil seria previamente consultado pelo governo de Washington em sua política continental; terceira, participação, coerente com esse *status* político, nas conversações de paz e no estabelecimento de uma nova ordem internacional no pós-guerra.

Washington não aceitava, porém, essa formulação. Interessada primordialmente nos problemas europeus e asiáticos, a Administração Truman tomava por concedido o apoio brasileiro e punha em ação uma política de “equalização” na América Latina, procurando equilibrar os montantes de ajuda militar e ajuda econômica concedidas aos países do continente. Apesar disso, os planejadores brasileiros insistiram até o fim da década numa “posição especial” do país em relação aos Estados Unidos já que haveria obrigações morais daquele governo face contribuição brasileira durante a guerra. A manutenção dessa perspectiva, a despeito de evidências contrárias, constitui um desafio para os historiadores e suscita mais perguntas do que explicações convincentes. Sugerimos, a seguir, algumas linhas explicativas para esse comportamento, merecedoras de investigação mais acurada no futuro.

A colaboração político-militar no período de guerra criara solidariedade de interesses entre setores do Estado brasileiro e suas contrapartes americanas, que tenderam, portanto, a continuar a colaboração no pós-guerra. É o caso, por exemplo, dos militares, que vislumbraram a partir de 1942 a possibilidade de reequipar e modernizar as forças armadas brasileiras mediante a aceitação da aliança com os Estados Unidos. As doutrinas militares norte-americanas de “segurança nacional” e “segurança hemisférica” também vieram ao encontro das aspirações e formulações dos militares

brasileiros. Também a nova conjuntura política, que se estabeleceu a partir das eleições parlamentares e presidencial de 1945 no Brasil, tendia a consolidar o alinhamento aos Estados Unidos. O conservadorismo político e social dominante receava as mudanças sociais rápidas que se anunciavam ao final da guerra nas sociedades liberais do Ocidente e procurava restringir-se às reformas políticas sobre as quais pudesse exercer controle completo. O governo Dutra não aceitava a legitimidade dos conflitos sociais e tendia a identificá-los como resultado de maquinações exteriores. Nesse sentido, e dentro de uma visão globalizante da ordem social e internacional, a luta que travavam contra a "ação comunista" interna era entendida como a mesma que os Estados Unidos levavam a efeito em outras partes do mundo. Por isto, estavam prontos a aceitar as prioridades norte-americanas na Europa e na Ásia, em detrimento da América Latina e do Brasil, como parte de um esforço global de defesa da "civilização ocidental."

Além disso, os setores políticos dominantes no Brasil digeriram rapidamente os novos valores disseminados pelas grandes potências ocidentais desde o final da Segunda Guerra e os retraduziram para o contexto da política interna brasileira. No plano da política internacional, os ideais pan-americanos tratavam de acomodar-se da melhor maneira possível nova mensagem do "mundo livre" em oposição "cortina de ferro." Novas noções, tais como "perigo amarelo" ou "asiático", "civilização ocidental" etc., foram logo assimiladas pelo discurso dos formuladores e executores da política exterior do Brasil.

Seria repetitivo demonstrar as linhas de ação que se derivaram dessa formulação básica da política externa do Brasil. Nota-se apenas que elas implicaram um alinhamento de posição norte-americana nos foros internacionais, como a ONU e a OEA. Em termos de métodos de trabalho, aquela formulação básica tendia a acentuar os métodos bilaterais, já que a relação com os Estados Unidos constituía o cerne das esperanças dos planejadores brasileiros e em torno dela produziam-se os melhores esforços da diplomacia para obter os benefícios materiais e políticos que se imaginavam para o pós-guerra. Essa preferência pelo bilateralismo coincidia perfeitamente com os interesses do governo norte-

americano, para quem o multilateralismo das reuniões interamericanas sempre produzia o risco de criar uma frente unida latino-americana (ou, ao menos, hispano-americana), enquanto o tratamento bilateral das questões permitia uma margem maior de manobra e um controle mais eficaz das pretensões dos vizinhos do sul. O papel de "mediador" que o Brasil procurava assumir entre Estados Unidos e demais países latino-americanos nesse período assume, assim, seu real significado: a "mediação" visava manutenção de boas relações com os Estados Unidos, de modo a facilitar, no plano das relações bilaterais, a consecução dos interesses especificamente brasileiros.

Entretanto, a perfeita concordância de métodos entre Brasil e Estados Unidos e a aceitação tão completa das formulações econômicas, políticas, militares e ideológicas oriundas do Estado norte-americano, acabavam por reduzir os já diminutos recursos de barganha do governo brasileiro face ao parceiro mais poderoso. Desse modo, enquanto no período 1942-1945, o alinhamento aos Estados Unidos funcionou como um instrumento da política externa brasileira, ensejando uma série de ganhos materiais e políticos, pode-se dizer que no período pós-guerra o alinhamento já não tinha maior poder de barganha e pouco recebeu em recompensa. Nesse momento, o Brasil era um componente dócil do sistema interamericano comandado pelos EUA.

As seguintes abreviações de fontes documentais foram utilizadas neste trabalho:

AHI – Arquivo Histórico do Itamarati, Rio de Janeiro
________/DE – Diversos no Exterior
________/DI – Diversos no Interior
________/MDB – Missões Diplomáticas Brasileiras
________/RE – Representações Estrangeiras
CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Rio de Janeiro
________/GV – Arquivo Getúlio Vargas
________/GA – Arquivo Oswaldo Aranha
FO – Foreign Office, Londres

FRL – Franklin Roosevelt Library, (CPDOC)
_______/PSF – President's Secretary's File
FRUS – Foreign Relations of the United States, DS
HTL – Harry Truman Library, (CPDOC)
_______/OF – Official File
NA – National Archives, Washington

Referências Bibliográficas

Fontes primárias

1. Não-impressas

Brasil

Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro
Correspondência Geral. Série Diversos no Exterior.
_______. Missões diplomáticas brasileiras.
_______. Representações Estrangeiras.
_______. Diversos no Interior. Presidência da República. Ministério da Guerra.
Maços por assunto. Conferência do Rio de Janeiro (1947).
CPDOC. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro.
Setor de Documentação. Arquivo Getúlio Vargas. Séries: Correspondência Geral e Jornais.
_______. Arquivo Oswaldo Aranha. Série. Correspondência Geral.

Estados Unidos

Franklin Roosevelt Library. President's Secretary's File.
Harry Truman Library. Office File.
National Archives. Washington, D.C. General Correspondence of the Department of State.
_______. Records of the Army Staff.
_______. Records of the War Department.

Reino Unido

Public Record Office. Londres. General Correspondence of the Foreign Office.

2. Impressas

BRASIL. MRE. Raul Fernandes, Nonagésimo Aniversário, v. I, Seção de Publicações, Rio de Janeiro, 1967.

_______. Relação entre o estado e a política internacional, por João Neves da Fontoura, Rio de Janeiro, 1948.

_______. Discursos en Montevideo, por Raul Fernandes, Rio de Janeiro, 1947.

UNITED STATES. Government Printing Office. Foreign Relations of the United States, 1946, v. XI (1969).

_______. 1947, v. VIII (1972).

_______. 1948, v. IX (1972).

Fontes secundárias

BAILY, Samuel L. *The United States and the Development of South America 1945-1975*. Nova York/Londres: New View-points, 1976.

CAMPBELL, Thomas M. *Masquerade Peace, America's United Nations policy, 1944-1945*. Tallhassee, Fla, 1973.

CAMPBELL, Thomas M & HERRING, George C. (eds.) *The Diaries of Edward Stettinius Jr. 1943-1946*. Nova York: New View-points, 1975.

CHILD, John. *Unequal Alliance, The Inter-American militarty system, 1938-1978*. Westviwe Press: Boulder (Col.), 1980.

DEUTSCHER, Isaac. *Stalin, história de uma tirania*. Rio de Janeiro: ECB, 1970.

FONTOURA, João Neves da. *Depoimentos de um ex-ministro*. Rio de Janeiro: O. Simões, 1957.

GELLMAN, Irving F. *Good Neighbor Diplomacy United States Policies in Latin America 1933-1945*. The Johns Hopkins University: Baltimore, 1979.

GREEN, David. "The Cold War comes to Latin America", *in:* BERNSTEIN, (ed.) *Politics and Policies of the Truman Administration. Chicago,* Quadrangle Books, 1972.

HULL, Cordell. *The Memoirs of Cordell Hull*, 2 vols. Nova York: The Macmillan Co, 1948.

HUMPHREYS, R. A. *Latin America and the Second World War, 1942-1945*. Londres, Athlone, 1982.

MACDONALD, C. A., "The Politics of Interventionism: the United States and Argentina, 1941-1946", in: *Journal of Latin American Studies*, v. 12, nº 2, 1980.

MARTINS, Luciano. *Pouvoir et Dévéloppement E'conomique, formation et evolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Ed. Anthropos, 1976.

RENOUVIN, Pierre. *Historia de las Relationes Internacionales*, v. II, Las Crisis del siglo XX. Madri: Aguillar, 1960.

TRASK, Robert. "The impact of the Cold War on United States-Latin America Relations, 1945-1949", in: *Diplomatic History*, v. 1, no 3, 1977.

YERGIN, Daniel. *Shattered Peace: the origins of the cold war and the national security state*. Boston: Houghton Mifflin Co. 1978.

A Diplomacia do Liberalismo Econômico

Paulo Roberto de Almeida

Introdução

O Governo Dutra: Um Paradigma do Modelo Associado?

A bibliografia especializada nas relações internacionais do Brasil contemporâneo, e mais especificamente nas relações econômicas externas do imediato pós-guerra, costuma inserir o governo Dutra (1946-1951) num modelo dito "associado", ou "interdependente", em contraposição à orientação política "nacionalista" ou "independente" que teria sido praticada por Vargas nas gestões que antecederam e sucederam aquele período. De uma forma geral, a Presidência do General Dutra é vista como uma espécie de "parênteses liberal" numa longa era caracterizada pelo intervencionismo econômico, que se desenvolveria desde o primeiro governo de Getúlio Vargas e se estenderia (com algumas exceções) até um período ainda bem recente de nossa história política.

O historiador Amado Cervo, por exemplo, já sobejamente conhecido por diversos trabalhos de qualidade sobre a política externa brasileira [1981, 1986], adere igualmente, em recente texto de síntese historiográfica [1990], à dicotomia conceitual praticada, entre outros, por Ianni [1968, 1977] e Moniz Bandeira [1973, 1989]. Nesse texto, ,dirigido a um público especializado, Amado Cervo identifica as "duas tendências da política exterior do Brasil desde os anos trinta": mutuamente excludentes, por certo, elas seriam, de um lado, o "liberalismo associado", que teria caracterizado "na substância e na prática os governos malogrados de Dutra (1945[*sic*]-50) e Castelo Branco (1964-1967) e o bem-sucedido governo de Kubitschek (1956-60)", e, de outro, o "nacional-

desenvolvimentismo" que teve sua origem com o primeiro governo de Vargas e cujos "desdobramentos" são perceptíveis com o segundo governo de Vargas (1950-54), a chamada política externa independente do período Jânio-Jango (1961-64) e os governos sucessivos de Costa e Silva a Sarney (1967-89), inclusive". O governo Collor para o historiador da política externa brasileira, parece ter "ressuscitado um modelo jogado no limbo político há vinte e dois anos" [1990:8].

O governo de Dutra é tido como um paradigma *par excellence* do modelo do "liberalismo associado." Na vertente externa, particularmente, está identificado com os cenários geopolíticos da chamada "guerra fria", à qual ele se teria plenamente adequado: seria o caso da aceitação inquestionada do princípio das fronteiras ideológicas, manifestado seja no rompimento de relações diplomáticas com a URSS, seja ainda, em especial, no militantismo "pró-americano" protagonizado quando da celebração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, durante a Conferência de Petrópolis de 1947, ou ainda durante a Conferência Interamericana de Bogotá, em 1948.

Juntamente com a orientação liberalizante no terreno da política econômica (onde se destacam a abertura às importações e uma postura de princípio favorável a um "tratamento equânime" em relação ao capital estrangeiro), foi precisamente no campo da política externa que o governo Dutra sofreu (e vem sofrendo) ataques por parte dos historiadores que se dedicam a sua época. A caracterização global que um dos melhores especialistas na matéria, o historiador Gerson Moura, faz da política externa de Dutra é meridianamente clara: "A combinação do 'combate ao comunismo internacional', derivado das preocupações do governo Dutra com a ordem interna, com o 'alinhamento à política internacional dos Estados Unidos', constitui a linha-mestra da política exterior brasileiras no pós-guerra. A seu favor, deve-se ressaltar que ela foi seguida de modo absolutamente consistente de 1946 a 1950" [Moura, 1985:38].

Essa mesma postura também se reproduz em obras de cientistas sociais ou economistas. A política econômica praticada nos anos que se seguem à guerra se caracterizaria por uma orientação nitidamente liberal, de conformidade com o que um sociólogo

chamou de "estratégia de desenvolvimento associado, em cuja base estaria o projeto de um "capitalismo dependente" [Ianni, 1977]. Outras análises de cunho progressista, vêem no governo Dutra a negação mesma da política de seu predecessor, que se teria distinguido pela "defesa incondicional dos interesses nacionais" no que se refere o desenvolvimento econômico do país. Teria sido no período que vai do final do Estado Novo ao retorno de Vargas que "se rearticularam as forças conservadoras partidárias do arrefecimento da industrialização pesada e da reintegração do país ao 'livre-comércio' internacional" [Mendonça, 1990:249]. Mesmo em estudos mais equilibrados, do ponto de vista ideológico, a tese do "alinhamento" político e econômico encontra defensores. Malan, por exemplo, também considera que as autoridades econômicas brasileiras do pós-guerra estavam "comprometidas com a doutrina liberal, com o projeto norte-americano de uma economia mundial aberta" [1986:64].

As correntes mais conservadoras da historiografia, por sua vez, contentam-se em elogiar as "virtudes civilistas", o "legalismo constitucional" e as orientações "antitotalitárias" do "regime democrático" inaugurado em 1946. Os trabalhos de história diplomática de Hélio Vianna [s.d.] e de Delgado de Carvalho [1959] são essencialmente acríticos em relação às principais opções de política internacional do governo Dutra. Quanto aos chamados historiadores de esquerda – desde Nelson Werneck Sodré [1967] até Carlos Guilherme Mota [1986], passando por Leôncio Basbaum [1968] ou por Moniz Bandeira [1973] –, a tendência é francamente à condenação sem piedade, quando não ao denegrimento sem reservas. Afinal de contas, o governo Dutra é triplamente culpado de, cedendo às pressões das "forças reacionárias", haver operado a ilegalização do PCB, ter ordenado o rompimento de relações diplomáticas com a "pátria do socialismo" e, sob coberta da "solidariedade hemisférica", ter alinhado a política externa do Brasil aos "desígnis do imperialismo norte-americano." Em outros termos, e para ficar apenas nos casos mais evidentes, assim como os governos de Getúlio Vargas e de João Goulart teriam encarnado todas as virtudes do "nacionalismo desenvolvimentista", o governo Dutra concentraria, *par excellence*, todos os vícios do modelo "associado."

Em que pese a tendência a um discurso menos passional na historiografia recente, nenhuma corrente revisionista veio ainda tirar o governo Dutra do "purgatório" político, econômico, social e diplomático em que ele foi colocado pelas gerações anteriores de estudiosos mais ou menos engajados nos grandes debates do Brasil contemporâneo. O melhor e mais conhecido especialista da política externa do governo Dutra, o historiador Gerson Moura, mesmo ao procurar explicar as "razões do alinhamento" [1985] aos EUA da diplomacia brasileira do imediato pós-guerra é, por exemplo, pouco condescendente em relação às orientações políticas e econômicas adotadas na vertente externa por esse governo: elas teriam resultado, inequivocamente, num "alinhamento sem recompensa", segundo o título dado a seu principal texto – e, sem dúvida, o melhor da bibliografia disponível – sobre a política externa dessa fase [1990].

Jogado no ostracismo ideológico por estudiosos não exatamente isentos do ponto de vista político, mas também por levas sucessivas de pesquisadores acadêmicos, estaria, assim, o governo Dutra condenado a ser o eterno "patinho feio" da diplomacia e da política econômica brasileira no período contemporâneo? A avaliação essencialmente negativa, nos campos econômico e diplomático (consubstanciada nos vocábulos "associado" e "alinhado"), que fazem desse período a maior parte dos pesquisadores acadêmicos permanecerá como uma espécie de "marca registrada" e indelével do governo Dutra? O próprio conceito de liberalismo continuará a ter essa conotação primordialmente pejorativa que assumiu para gerações de brasileiros engajados na luta pelo desenvolvimento nacional? Seria a interdependência uma espécie de "pecado original" de uma diplomacia e de uma política econômica excessivamente associadas ao modelo ocidental?

Escapa às pretensões do presente trabalho a tentativa de resgatar *in totum* a reputação e a imagem política de um governo ainda seriamente marcado pelos julgamentos ideologicamente comprometidos por décadas de lutas entre "varguistas" e "antivarguistas", entre "autônomos" e "associados", entre "nacionalistas" e "entreguistas", entre "independentes" e "interdependentes." Tampouco se pretende reconstituir por inteiro uma história política

e diplomática já adequadamente coberta por estudiosos de grande calibre econômico e de credenciais insuspeitas, entre eles Gerson Moura [1982, 1985, 1990].

O presente ensaio histórico, que está centrado nas relações econômicas internacionais do Brasil entre 1944 e 1951, persegue um objetivo mais modesto, ainda que mais desafiador: explorar não apenas a teoria, mas essencialmente a prática do que se poderia caracterizar como "diplomacia do liberalismo econômico", tal como posta em prática durante o governo Dutra, com vistas a verificar sua funcionalidade para o desenvolvimento do Brasil.

A pergunta principal poderia ser assim colocada: em que medida, e sob que condições, a política econômica externa do governo Dutra facilitou ou, alternativamente, obstaculizou os grandes objetivos do desenvolvimento nacional? Subsidiariamente, pode-se legitimamente falar de uma "diplomacia do liberalismo econômico"?

Ao cabo desta investigação, e assumindo plenamente as hesitações que todo reexame crítico de períodos sujeitos a forte controvérsia política implica, o Autor acredita que, se talvez ainda seja um pouco cedo para retirar o governo Dutra dessa espécie de purgatório do "antidesenvolvimento nacional" em que ele foi colocado por toda uma comunidade de pesquisadores e debatedores, é mais do que tempo de liberá-lo do verdadeiro limbo historiográfico que significa a aceitação inquestionada dos estereótipos e maniqueísmos do passado. Secundariamente, deduz-se que o próprio conceito de "liberalismo", tal como aplicado ao governo Dutra, deve provavelmente ser revisto, submetendo-o a uma reavaliação histórica mais do que nunca contemporânea.

O Mundo Restaurado... e Dividido

Guerra e Democracia: das Nações Unidas ao Grande Cisma

É num cenário internacional, marcado fundamentalmente pela guerra fria e pela bipolaridade estrita, que se situa o essencial das relações internacionais de um Brasil redemocratizado e comandado pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra. A atmosfera política dicotômica associada a essa conjuntura histórica foi, inclusive, preservada

na historiografia política que abordou o governo Dutra, em geral marcada pelos parti-pris de princípio dos historiadores em causa, seja de direita ou de esquerda, mas igualmente simplistas na avaliação do período. O maniqueísmo ideológico implícito e o simplismo dos alinhamentos político-diplomáticos foram, por certo, traços irrecusáveis da diplomacia brasileira desses anos, mas eles não se impuseram de chofre a um governo automaticamente predisposto a um "alinhamento sem recompensas." Mais do que um "agente de sua própria história", o governo Dutra sofreu na carne as contradições de uma época histórica cruelmente bipolar, sem dispor de opções reais de escolha que o libertassem do "círculo de ferro" de uma época caracterizada precisamente pela falta de alternativas.

As características mais salientes da ordem política e econômica do mundo do pós-guerra já estavam, com efeito, traçadas desde muito antes da instalação formal do novo governo (em janeiro de 1946), tendo resultado dos arranjos diplomáticos e militares realizados durante a fase final da guerra, notadamente em Bretton Woods, em Dumbarton Oaksl em Yalta e Potsdam e em São Francisco. A restauração político-diplomático do mundo no pós-guerra, através do ONU, não conseguirá, entretanto, impedir sua divisão ideológico-militar quase que imediata, ou seja, a formação, no Leste e no Oeste, de dois grandes blocos antagonistas que já se desenhavam bem antes de Yalta.

A guerra tinha deixado apenas duas grandes potências dotadas de força militar significativa. Tratava-se de uma situação historicamente inédita desde o início do século XVI, a partir de quando o mundo tinha conhecido a convivência mais ou menos forçada de pelo menos meia dúzia de grandes Estados. A bipolaridade que então se instalou em substituição ao antigo "equilíbrio de poderes", acarretou enormes mudanças na estrutura das relações internacionais, sobretudo em relação à posição ocupada pelos países de menor peso estratégico. A partir de 1946, e até uma fase ainda muito recente, a rivalidade entre os dois supergrandes determinou os grandes ritmos da história das relações internacionais.

Esse é, em rápidos traços, o quadro político mundial ao qual deve adaptar-se a ação diplomática do governo Dutra.

A Reogarnização Econômica do Mundo no Pós-Guerra

Numa primeira fase, que vai de 1944 a 1947, há uma vontade generalizada de cooperação, que se reflete, por exemplo, na participação soviética na Conferência de Bretton Woods. A partir do Plano Marshall, contudo, a divisão política se desdobra num abismo econômico entre as nações de economia de mercado e as que tinham optado, voluntariamente ou não, pelo sistema de planificação estatal e de propriedade coletiva. A questão do desenvolvimento, por outro lado, é praticamente desconhecida no relacionamento das chamadas "grandes potências" com os países menores ou mesmo nos foros mundiais, onde nações como o Brasil, por exemplo, não conseguem ver seus interesses devidamente refletidos na agenda de debates.

também nessa esfera, e particularmente no âmbito do sistema econômico e monetário internacional, o governo Dutra terá de atuar, em grande medida, como se participasse de um jogo de "cartas marcadas": supostamente baseado na igualdade de oportunidades para todas as nações nele também, como no *Animal Farm* de Orwell, alguns participantes sempre serão "mais iguais" do que outros.

A reorganização econômica do mundo começa, na verdade, em plena guerra européia, antes mesmo que ela se tornasse mundial. Os princípios da reconstrução são traçados desde agosto de 1941, na Carta Atlântica, firmada por Churcill e Roosevelt. Ademais da defesa dos direitos soberanos das nações, os dois líderes dizem pretender assegurar para todos os povos um acesso igual às matérias-primas e ao comércio e propõem uma cooperação econômica internacional. Esse documento de Roosevelt e Churchill constitui, assim, um dos marcos fundadores da reconstrução econômica e política do mundo do pós-guerra.

O outro grande marco fundador será, inegavelmente, a Conferência de Bretton Woods, realizada em agosto de 1944 a convite dos EUA. Representantes de 45 países se reúnem nessa cidade do New Hampshire com o objetivo de promover uma ordem econômica mundial suscetível de impedir os grandes desastres econômicos criados ao cabo da primeira grande guerra. O Brasil esteve

representado em Bretton Woods pelo próprio Ministro da Fazenda do governo Vargas, Artur de Souza Costa, que chegou a presidir um dos comitês – o de "organização e administração" – da Comissão I (que tratava do próprio FMI). Entre outras contribuições aos trabalhos da conferência, a delegação brasileira propôs uma conferência específica para promover a estabilidade nos preços dos produtos de base [Department, 1948: 482-83].

A conferência decidiu criar uma nova instituição financeira, o Fundo Monetário Internacional, com o objetivo de conceder créditos de curto prazo em condições que permitissem superar dificuldades temporárias de balança de pagamentos e que ajudassem a estabilizar as taxas de câmbio. Estabelece-se, ademais, que o dólar passa a ser a divisa referencial para a avaliação dos tipos de câmbio. Os principais objetivos do FMI eram, resumidamente, alcançar e manter a estabilidade nas taxas de câmbio, facilitar a liberação de restrições de câmbio e abrir caminho para a conversabilidade das moedas. Os membros eram solicitados a estabelecer um valor paritário para sua moeda em termos de ouro (ou de dólar), o qual apenas poderia ser modificado com a aprovação do Fundo; eles tinham ainda de aceitar certas regras limitando suas prerrogativas em matéria de restrições cambiais, bem como estabelecer e manter um sistema multilateral de pagamentos. Igualmente se decidiu a criação de um banco internacional de reconstrução e desenvolvimento, que teria como missão realizar empréstimos de capital a largo prazo para os países urgentemente necessitados ou "menos desenvolvidos", após análise de projetos específicos a serem decididos, em princípio, seguindo "critérios técnicos" [De Vries, 1986].

A questão do comércio também recebe atenção prioritária no processo de restauração econômica em curso. O período de entreguerras tinha assistido a práticas generalizadas de discriminação no comércio internacional. Compreensivelmente, os que se dedicavam a fazer planos para o pós-guerra, em primeiro lugar os EUA, advogavam desde o começo uma política firme de não-discriminação e de liberalização das trocas comerciais. Na verdade, os próprios Estados Unidos detinham grande parte da culpa pela depressão mundial e pelo protecionismo que tinham precedido a

guerra e a lição parecia ter sido aprendida no começo dos anos 40. Muitos responsáveis norte-americanos estavam convencidos de que a crise econômica e o desespero dos anos 30 tinham aberto o caminho ao totalitarismo e ao militarismo, o que não era totalmente certo, já que a guerra provavelmente não tinha raízes econômicas definidas. Por outro lado, o estabelecimento de barreiras econômicas fechadas por parte da Alemanha fascista, na Europa oriental; por parte do Japão, no Extremo Oriente; e por parte da Grã-Bretanha, nos países da Commonwealth, pode ter contribuído para exacerbar as rivalidades econômicas e para colocar as grandes potências no caminho da guerra. Harry Dexter White, o principal responsável norte-americano pela preparação da conferência de Bretton Woods, diria, em 1942, que "a ausência de um alto grau de colaboração econômica entre as principais nações resultará inevitavelmente, na próxima década, um uma guerra econômica que não será senão o prelúdio e a instigadora de uma guerra militar em escala ainda maior" [Pollard, 1988: 23]. Por isso, além de promover seus objetivos políticos tradicionais – liberdade dos oceanos, autodeterminação nacional e governo democrático –, os EUA trataram, desde essa época, de implementar a política da "Open Door." Supunha-se que um ambiente internacional sem discriminações ofereceria os benefícios da concorrência econômica pacífica, o acesso igualitário às matérias-primas e o máximo de eficiência por meio do princípio da vantagem comparativa.

Isto se torna aparente já em 1941, na Carta Atlântica, que, sob insistência americana, inclui referência segundo a qual os governos britânico e americano deveriam "esforçar-se no respeito de suas obrigações em vigor, para impulsionar o usufruto por todos os Estados, do acesso, em condições de igualdade, ao comércio necessário à sua prosperidade." Alguns meses depois, no Artigo VII do "Master Lend Lease Agreement" entre os EUA e a Grã-Bretanha, os dois governos concordaram em trabalhar em favor "da eliminação de todas as formas de tratamento discriminatória no comércio internacional" [Patterson, 1966: 12-13].

Na verdade, em Bretton Woods, cuidou-se muito pouco de comércio, apesar da conferência ter reafirmado, em suas diretrizes, que o estabelecimento de um sistema multilateral de livre-comércio

era essencial para a restauração econômica do mundo do pós-guerra. As disposições pertinentes deveriam, contudo, ser objeto de uma conferência especial a ser convocada pelas Nações Unidas em ocasião ulterior, o que de fato acabou ocorrendo em 1947-48, em Havana. Os trabalhos preparatórios foram conduzidos em reuniões especiais realizadas em Londres, Nova York e Genebra, entre 1946 e 1947. Em todo caso, havia concordância, entre a maior parte dos participantes de Bretton Woods, de que se deveria privilegiar um enfoque bilateralista que se tinha desenvolvido enormemente durante a guerra.

O multilateralismo tinha em seu favor a lembrança recente, e amarga, da falência do protecionismo generalizado, nascido com a crise de 1929 e que desembocou na guerra. Os maiores promotores da mutação multilateralista eram, evidentemente, os EUA que praticamente obrigavam os países beneficiários de acordos de "lend-lease" a se comprometerem a participar, com eles, de "uma ação coordenada tendente à eliminação de todas as formas de discriminação no comércio internacional e à redução das tarifas e outras barreiras comerciais." Em novembro de 1945, o Secretário de Estado norte-americano Byrnes apresenta, assim, quatro propostas, razoavelmente bem acolhidas, "para a expansão do comércio mundial e do emprego": liberação das restrições impostas pelos governos, liberação das restrições impostas pelas *ententes* e pelos cartéis privados, liberação da ameaça da desordem nos mercados de produtos de base e liberação dos temores ligados a crises na produção e no emprego [Mayer, 1983: 5-6].

Todos esses princípios estarão presentes nas reuniões sobre comércio e emprego, das quais deveria resultar uma Organização Internacional do Comércio, dando assim acabamento ao tripé econômico multilateral concebido e iniciado em Bretton Woods. No entanto, por razões de diversa natureza, o sistema imaginado em Bretton Woods estava destinado a ser implementado apenas a partir de seus suportes financeiro e monetário. Como indicou um antigo Diretor do GATT, "o insucesso da Carta de Havana deixa um vazio na organização das relações econômicas do pós-guerra. Um vazio considerável na medida em que a Carta contém disposições sobre o emprego e a atividade econômica, sobre o desenvolvimento

econômico e a reconstrução [compreendida no sentido da reconstrução das regiões européias e asiáticas devastadas pela guerra], sobre a política comercial [a única, aliás, implementada pelas partes interessadas], sobre as práticas comerciais restritivas, sobre acordos intergovernamentais sobre produtos de base [aspecto que tocava muito de perto os interesses de países primário-exportadores, como o Brasil], ademais da criação da OIC" [Long, 1984: 17].

O Desenvolvimento Econômico Sacrificado pela Guerra Fria

De um modo geral, o sistema financeiro criado em Bretton Woods, apesar de seus muitos inconvenientes, em especial para os países em desenvolvimento, era audaz e criativo, permitindo uma transição relativamente tranqüila para uma economia internacional mais aberta e menos sujeita aos sobressaltos do período anterior. Para os que se apressam em condenar a "saída liberal" – e forçosamente desigual – encontrada pelo sistema capitalista para resolver o problema de suas "crises periódicas", cabe advertir que a alternativa disponível para os países em desenvolvimento não seria, exatamente, uma espécie de Commonwealth socialista – que nunca chegou a existir apesar de tentativas de coordenação no âmbito do Comecon –, mas um provavelmente catastrófico regresso ao sistema protecionista e discriminatório dos anos anteriores à guerra. A redução das barreiras comerciais e o estabelecimento de taxas estáveis de câmbio, baseadas num dólar firme, eram os pré-requisitos para a recuperação do comércio mundial, do qual o Brasil continuaria a participar, durante toda a fase do governo Dutra e mesmo depois, em sua qualidade de tradicional país primário-exportador.

Cabe, contudo, reconhecer que, nesse período, pouca atenção é dada à questão do desenvolvimento, isto é, ao problema da assimetria básica entre os países industrializados e as "nações subdesenvolvidas", como eram então chamadas as áreas economicamente atrasadas. A despeito de um período inicial de colaboração entre as duas grandes potências do pós-guerra, rapidamente a divisão horizontal, de tipo "estratégico-militar", entre os Estados socialistas e capitalistas passa a predominar na agenda política e

econômica internacional, deslocando o já quase imperceptível eixo vertical, de natureza "econômico-social", que separava as nações ricas dos países pobres. No entanto, o problema do desenvolvimento não deixa de ser colocado por seus principais interessados (entre eles o Brasil), cada vez que a ocasião se apresenta.

A questão era, sem dúvida alguma, obscurecida, tanto pela enorme tarefa de reconstrução dos países arrasados pela guerra, na Europa ou na Ásia, como pela enorme assimetria de recursos e de poder existente não só, de uma forma geral, entre as antigas potências militares e os países subdesenvolvidos, mas também entre os Estados Unidos, sozinhos de um lado, e o chamado mundo livre, tomado em seu conjunto. Mas, como veremos no decorrer deste trabalho, apesar de que o cenário internacional estivesse mais propenso a dar prioridade aos problemas derivados do enfrentamento bipolar entre o socialismo e o liberalismo, a diplomacia brasileira não deixou de colocar, sempre que possível, o problema do desenvolvimento como um dos vetores de sua atuação externa. Numa conjuntura histórica em que a questão do desenvolvimento sequer existia, dotada de *status* próprio, na teoria econômica, a prática diplomática brasileira já encarava o tema praticamente como *une affaire d'Etat.*

É bem verdade, por exemplo, que os acordos de constituição do FMI não fazem nenhuma distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Não se tratava, no entanto, de uma discriminação direta e voluntariamente perversa: o problema simplesmente não se colocava, na ótica dos que convocaram a conferência de Bretton Woods. Com efeito, informa um estudioso, a palavra "desenvolvimento" sequer figurava no primeiro rascunho de criação de um banco internacional, cujo propósito inicial era o de financiar a "reconstrução" dos países beligerantes uma vez encerrado o conflito [Gardner, 1980: xxii]. A reorganização econômica e monetária do mundo era um problema a ser resolvido basicamente entre as grandes potências, que se consideravam como os únicos "responsáveis pela ordem mundial." Em Bretton Woods atuaram essencialmente os EUA e Grã-Bretanha: todos os demais participantes eram meros figurantes.

Esse desconhecimento da questão do desenvolvimento, no entanto, não se refletiu na prática corrente do FMI. Na primeira fase de suas atividades, contraditoriamente, a organização preocupou-se muito mais com os problemas de taxas múltiplas de câmbio e de práticas discriminatórias em matéria monetária (controle dos fluxos de divisas) por parte dos países menos desenvolvidos do que com as enormes restrições ao câmbio prevalecentes nos países europeus. Esse *double standard* não deixou, evidentemente, de provocar um legítimo mal-estar nesses países, em especial na América Latina, que ressentiam que muito maior atenção era dada às suas práticas restritivas do que às dos *major powers* [De Vries, 1986:218].

Mas, se o sistema de Bretton Woods era (negativamente) indiferente em relação à questão do desenvolvimento, pretendia-se que ele fosse (positivamente) neutro do ponto de vista político, permitindo a acomodação, numa mesma estrutura entre os países capitalistas e os socialistas. Na verdade, em Bretton Woods, os EUA previam mais problemas com o Reino Unido do que com a própria União Soviética. Não se deve esquecer, por exemplo, que a discriminação comercial exercida contra os Estados Unidos com base na famosa "preferência imperial"; da Commonwealth britânica sempre constituiu uma fonte de atritos entre os dois membros mais importantes do mundo capitalista.

Em todo caso, a "planificação" da ordem econômica do pós-guerra também reserva um papel para a URSS, a despeito da pequena importância que esta tinha nos fluxos monetários e comerciais internacionais. Ao assim procederem, os EUA queriam evitar o desastroso erro de Versalhes que, ao excluir uma potência – no caso, a Alemanha de Weimar – do concerto mundial, havia gerado o clima de instabilidade e desconfiança responsável pelo ulterior acirramento dos conflitos do continente europeu. Os EUA se mostravam sensíveis aos interesses soviéticos porque previam um grande intercâmbio entre matérias-primas soviéticas e manufaturados norte-americanos, o que, depois, revelou-se francamente ilusório.

Em virtude dessa disposição favorável, os soviéticos conseguiram a terceira maior subscrição no esquema inicial do FMI e,

quando os delegados soviéticos se recusaram temporariamente a contribuir com uma quantidade equivalente (1,2 bilhão de dólares) para o Banco Mundial, a delegação dos EUA arranjou-se para que os ocidentais compensassem a lacuna. Em síntese, se acertou uma quota para a URSS que pouca ou nenhuma relação tinha com sua importância no comércio mundial, mas que foi estabelecida como reconhecimento de sua importância política e potencialmente econômica; mais ainda: vários dos mecanismos desenhados no FMI e no Banco Mundial foram concebidos especialmente para as economias socialistas, entre eles, a atribuição de um poder de voto desproporcional para a URSS. Sem embargo, na data limite de 31 de dezembro de 1945, a URSS não ratificou os acordos de Bretton Woods [Pollard, 1988: 34-36].

O "grande cisma" – segundo o título dado por Raymond Aron a um de seus livros dessa época – entre as democracias ocidentais e os países socialistas se desenvolveu, assim, a despeito de uma vontade inicial de *entente* e de colaboração entre os parceiros da guerra.

O equilíbrio geopolítico até então foi radicalmente alterado. A bipolaridade russo-americana, anunciada um século antes por Tocqueville, iria finalmente converter-se em realidade, mas apresentando pelo menos dois elementos historicamente inéditos em relação ao cenário imaginado pelo filósofo liberal francês: um conflito ideológico global, impensável em termos da política de poder tradicional, bem como uma completa, e excepcional dependência dos países europeus em face das potências ocupantes. A realidade da bipolaridade estrita apresenta-se, então, como um fenômeno novo no sistema internacional, já que nem os antigos impérios, nem o equilíbrio "westfaliano" nascido com os modernos Estados-nacionais tinham conseguido reduzir a tal ponto os atores da *Machtpolitik*, para empregar um conceito caro a Raymond Aron.

A reconstrução econômica do mundo pós-II Guerra tentaria, é verdade, evitar os erros econômicos e políticos cometidos ao cabo da I grande guerra. As instituições criadas em Bretton Woods, a que se desenhava nas conferências econômicas sobre comércio e emprego, bem como o Plano Marshall representam, assim, importantes inovações conceituais e pragmáticas em relação aos

esquemas puramente reivindicativos implementados depois de Versalhes. Este último não fazia parte do planejamento econômico do pós-guerra, mas veio a ser implementado tanto por razões econômicas, como pela urgência política representada pela ameaça comunista em diversos países do continente europeu.

Com efeito, seriamente preocupados com o quadro de caos social que se desenhava na Europa em princípios de 1947, os EUA decidem sustentar um "plano de reconstrução econômica" suscetível de complementar os esquemas de segurança política e militar em vias de estabelecimento. A Doutrina Truman e o Plano Marshall formam, nas palavras de um historiador norte-americano, as "pedras anulares" do que veio a ser conhecido como a política do *containment* [Combs, 1986: 332]. A primeira versão do *containment* era relativamente flexível (ainda que baseada nos interesses primários dos EUA) e a ênfase era mais política e econômica do que propriamente militar. Os eventos dos dois anos entre 1948 e 1950 – o golpe de Praga, o bloqueio de Berlim, o triunfo de Mao na China, a explosão da primeira bomba atômica soviética e a invasão da Coréia do Sul pela Coréia do Norte – iriam, contudo, endurecer o *containment*.

A resposta soviética ao anúncio da Doutrina Truman e ao lançamento do Plano Marshall não se faz tardar. Em relação à doutrina da "contenção", Stalin procedeu a uma *fuite en avant*. Os partidos comunistas dos "países irmãos", como todos os outros aliás, passaram a ser controlados por uma nova Internacional Comunista, criada em junho de 1947 com o nome de Cominform, ou Bureau de Informação Comunista. Através do Cominform, Stalin ordenou aos partidos comunistas ocidentais cessar a colaboração com os regimes burgueses do poder. No Brasil, igualmente, o PCB adota, a partir dessa época, uma política de radicalismo sectário – consagrada num antimperialismo estridente – e de aderência incondicional à URSS, posturas que o levariam afastar-se ainda mais de suas bases "operárias" e "intelectuais" e que provavelmente ajudaram na cassação dos mandatos dos representantes comunistas, vários meses depois da decisão de sua ilegalização [Chilcote, 1974: 53-57; Basbaum, 1968: 184-85].

A reação da URSS ao Plano Marshall foi também surpreendentemente dura. Ressalte-se que os países da Europa sob controle soviético, como a própria URSS, não estavam, *a priori*, excluídos dos programas de ajuda concessional e dos créditos generosos que o governo do EUA estava oferecendo para aplacar a penúria de dólares em que viviam então os países europeus. Mas isto implicaria a coordenação econômica entre os países recipiendários, bem como o fornecimento de informações estatísticas e dados sobre o funcionamento das economias nacionais (condições que feriam profundamente a prática do segredo econômico cultivada pela URSS). Ela então obrigou os países de sua órbita a rejeitar qualquer ajuda e estabelece uma série de tratados econômicos que ficaram conhecidos como o "Plano Molotov".

Muitos países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina, reclamaram em vão dos EUA a extensão do Plano Marshall a seus próprios territórios. As diretrizes diplomáticas e estratégicas dos Estados Unidos já estavam, contudo, traçadas, com prioridade para a reconstrução européia e a instalação de esquemas de aliança militar nas várias zonas quentes do enfrentamento bipolar: Europa, Oriente Próximo e Ásia, fundamentalmente. À América Latina caberia esperar, pacientemente, que capitais privados, devidamente estimulados por "políticas apropriadas", decidissem participar de seus projetos nacionais de desenvolvimento, enquanto era gentilmente convidada, ela própria, a dar sua parte de contribuição para os esforços de contenção do inimigo ideológico.

A Diplomacia do Liberalismo Econômico

Tendo em vista que as características essenciais, bem como os lances principais do governo Dutra, em sua vertente propriamente política, foram já objeto de relatos e interpretações em obras acadêmicas ocasionalmente referidas neste trabalho, não cabe, assim, retomar aqui o debate sobre a chamada "política externa do alinhamento automático." O melhor trabalho de caráter historiográfico sobre a política externa do governo Dutra, em seu conjunto, é a já referida monografia de Gerson Moura [1990]. Sem querer repetir ou contestar as principais conclusões desse estudo no que se refere às grandes linhas da política externa brasileira nesse

período, pretendemos contudo revisar alguns elementos de interpretação no tocante à diplomacia econômica brasileira em ação.

Nossa tarefa principal seria a de, retomando as "acusações" ao governo Dutra anteriormente sumarizadas, examinar com maior cuidado a vertente propriamente econômica da política externa praticada no período, com vistas a determinar se o alegado liberalismo econômico contaminou igualmente a ação do Estado na frente diplomática. Para isso vamos nos referir à diplomacia econômica praticada nesse período, em especial em relação às conferências sobre o comércio e emprego das Nações Unidas e ao Capítulo econômico da Conferência Interamericana de Bogotá. Creio ser importante antecipar, desde já, minha posição favorável a um revisionismo histórico em relação à – no geral correta – caracterização de alinhada, aplicada à política econômica externa do governo Dutra. Como revelaram outros trabalhos [Malan, 1980, 1986], em seus setores próprios de pesquisa e de revisão historiográfica, o vetor diplomático do chamado liberalismo econômico parece ter servido razoavelmente bem aos interesses nacionais naquela etapa histórica do desenvolvimento.

Redemocratização Política e Ortodoxia Econômica no Brasil

As transformações políticas em curso no final do governo Vargas não deixaram de alcançar também o terreno econômico, notadamente com a criação da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito, embrião do futuro Banco Central), organismo oficial encarregado de exercer o controle de divisas e estabelecer a política do setor bancário, podendo igualmente tomar medidas para limitar o repatriamento dos lucros e dividendos das empresas estrangeiras estabelecidas no Brasil. Uma lei antitruste, explicitamente baseada no modelo norte-americano (e que dava ao Estado o poder de expropriar as empresas – nacionais ou estrangeiras – que tivessem lesado os "interesses nacionais"), foi também promulgada por Vargas. Ela seria, no entanto, revogada pouco depois da queda do ditador pelo Presidente provisório José Linhares.

Em todo caso, a orientação relativamente "progressista" – e incidentalmente "antiimperialista" – assumida por Vargas na fase

final de seu governo, talvez tenha tido alguma influência ideológica na conjunção das forças políticas e sociais que levaram à derrocada de seu regime em 29 de outubro de 1945. Esta é, pelo menos, a posição de um certo número de historiadores de esquerda, como Sodré [1968], Bandeira [1973] ou Silva [1976]. Apresentando, num discurso pronunciado num comício do PTB em novembro de 1946, sua própria versão do golpe de Estado, Vargas diria, em todo caso: "Fui vítima dos agentes da finança internacional, que pretende manter o nosso País na situação de simples colônia, exportadora de matérias-primas e compradora de mercadorias industrializadas no exterior. (...) Era contra os interesses da finança internacional, a industrialização progressiva e rápida do Brasil" [Vargas, 1950: 54-55]. Aí parece ter início o mito da "finança internacional" – mais tarde substituída pelo FMI – como uma "agência colonialista" conspirando contra o desenvolvimento nacional.

O processo de reordenamento constitucional do País, que tem início ao mesmo tempo em que é inaugurado o governo Dutra, reflete, inevitavelmente, uma adaptação do sistema jurídico às condições internacionais vigentes naquele momento histórico, combinando doutrinas intervencionistas nos campos econômico e social (reabilitação do planejamento estatal em diversos países europeus, implementação de normas relativas à legislação do trabalho e previdência social), e teses liberais no terreno político-institucional [Almeida, 1987: 38].

Entre os grandes debates que mobilizaram a atenção da Assembléia Constituinte, – reforma agrária, direito de greve, exploração do petróleo etc. – o estatuto do capital estrangeiro foi, provavelmente, um dos que mais paixões nacionalistas despertou, por seu evidente envolvimento, desde a questão da Companhia Siderúrgica Nacional, com os rumos do desenvolvimento brasileiro [Martins, 1976: 165-266]. Objeto de fortes restrições na Constituição de 1934, que seriam ampliadas ainda mais na Carta outorgada em 1937, o capital estrangeiro recebe, paradoxalmente, um tratamento mais eqüitativo no texto elaborado em 1946: não apenas empresas estrangeiras eram novamente autorizadas a explorar concessões minerais e de energia hidráulica, como também se levantou a interdição a que estrangeiros fossem acionistas de instituições

financeiras e de seguradoras. Como indicam diversas fontes, os interesses estrangeiros fizeram-se intensamente presentes quando da discussão de certos "temas sensíveis" na nova Carta, conseguindo o envolvimento do próprio Itamaraty. Segundo escreve Moura, o Chanceler João Neves da Fontoura "ecoava as preocupações britânicas a respeito do 'jacobinismo' do anteprojeto de Constituição" e teria auxiliado no esforço de evitar que os bancos de depósito e seguradoras fossem reservados exclusivamente para brasileiros. Os norte-americanos, por sua vez, estavam preocupados com o petróleo e outras matérias-primas estratégicas: "Novamente o Itamaraty estava pronto a colaborar com os testes americanos e apresentou seus pontos de vista à comissão de redação da Constituição" [Moura, 1985: 44].

A Comissão Mista Brasileiro-Americana, criada em 1948, tomou, aliás, o cuidado de ressaltar o liberalismo da Constituição, em contraposição ao "princípio nacionalista", que havia vigorado nos anos de 1930-45: "Quanto aos estrangeiros, a presente Constituição Brasileira abandonou a perspectiva nacionalista (que surgira na Constituição de 1934 e havia sido fortalecida na de 1937) e restauro o regime de igualdade entre nacionais e estrangeiros" [The Department of State, Report of the Joint Brazil-United States Technical Commission, *apud* Ianni, 1977: 82].

O governo Dutra não esperou os ímpetos liberalizantes da Constituinte para reformular o regime aplicado ao capital estrangeiro por meio de legislação ordinária. O Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, passou a assegurar aos capitais estrangeiros o direito de retorno em parcelas anuais de 20%, exigindo, portanto, uma permanência de apenas 5 anos. A remessa anual dos rendimentos era assegurada até o máximo de 8% do capital registrado, permitindo-se a transferência do lucro excedente em parcelas anuais de 20%. As conseqüências não se fizeram esperar tampouco: a emigração de capitais e reduzida entrada de investimentos estrangeiros foram os dois "fatos chocantes" da balança de pagamentos brasileira em 1947, como registrou pouco depois um estudo especial de *Conjuntura Econômica* [Conjuntura, 1948b: 28].

A saída de capitais e o esgotamento das reservas em divisas acumuladas durante a Guerras – processo também acelerado pela

liberalização das importações como meio de controlar a inflação – atingem tais proporções que o governo é obrigado a reintroduzir medidas de controle cambial em meados de 1947. Apesar disso, ele recusou-se persistentemente a alterar a paridade do cruzeiro, uma vez que, de acordo com as regras do Fundo Monetário Internacional, o câmbio estável era considerado um princípio "sacrossanto" de bom comportamento econômico. Com efeito, para assegurar a estabilidade cambial nas relações econômicas internacionais, o convênio constitutivo do FMI – promulgado no Brasil em maio de 1946 – não permitia a existência de moedas flutuantes, nem a introdução de depreciações unilaterais para aumentar a competitividade [Conjuntura, 1948a: 22]. Evidentemente, o Brasil do governo Dutra manteve-se atrelado a esse princípio durante todo seu período constitucional, mesmo em face de desvalorizações manifestamente "ilegais" realizadas por alguns países europeus (a França, por exemplo) durante a fase de penúria de dólares do imediato após-guerra. Uma vez feita a declaração da paridade de sua moeda em meados de 1946 – o valor era aquele expresso em termos de ouro (ou dólares) em julho de 1944, data da Conferência de Bretton Woods, e correspondia a uma taxa de Cr$ 18,46 por dólar, já em vigor desde 1939 –, ela seria mantida até o próximo governo Vargas, quando se volta a adotar o pouco "ortodoxo" sistema de taxas diferenciadas.

Na verdade, uma certa "heterodoxia" no manejo da política cambial tinha sido introduzida desde meados de 1947, quando, por força da penúria de divisas, se adotou o regime de licenças de importação, segundo uma hierarquização de prioridades. Mas a paridade cambial declarada em 1946 (e que remontava a 1939) foi mantida até 1953, a despeito da enorme inflação registrada nesse período. A única conseqüência dessa adesão um pouco míope aos princípios estritos do FMI foi a supervalorização da moeda brasileira, embora um pouco limitada pela inflação mundial e pela desvalorização das moedas européias no final dos anos 40 [Bergsman, 1970: 27-54; Bergsman, 1977: 391-410; Huddle, 1977: 357-384]. A revista *Conjuntura Econômica* de janeiro de 1950, num retrospecto de 1949, registrava que uma comparação internacional deixava o Brasil em situação excepcional, "assinalando-se progresso na maior parte das atividades agrícolas e alguns setores

industriais, em face dos 'fenômenos típicos de crise: forte aumento do desemprego e das falências' em diversos países, particularmente nos EUA. Na área cambial, a apreciação era quase que eufórica: 'Mais de 30 países se viram forçados a desvalorizar suas moedas. Com exceção dos Estados Unidos, o Brasil foi o único grande país do mundo ocidental que manteve integralmente sua taxa cambial, evitando graves perturbações monetárias'" [*Conjuntura*, 1950: 1].

A "Abertura Econômica" do Liberalismo

A tendência de muitos estudiosos é a de, com base na aparente concordância da política econômica praticada em sua Administração com aquilo que veio a ser identificado posteriormente com o "receituário" do FMI, caracterizar o governo Dutra como excessivamente "associado" aos interesses internacionais. É bem verdade, por exemplo, que a política econômica praticada até meados de 1947, aproximadamente, brilhou por sua ortodoxia liberal. O Ministro da Fazenda de Dutra, Correia e Castro, não podia ser mais claro ao designar o Brasil como um "país essencialmente agrícola" (e portanto condenado, em tese, a permanecer como tal): "É da essência da economia latino-americana, e o Brasil nesse conjunto está integrado, certa concentração de esforços na exportação de matérias-primas e de gêneros alimentícios, bem como na importação de ampla variedade de artigos manufaturados e de comestíveis industrializados" [Skidmore, 1975: 97]. Adam Smith ou David Ricardo não teriam sintetizado melhor a teoria das vantagens comparativas aplicada a um caso latino-americano.

O regime cambial isento de restrições, instituído no começo desse período, induziu ao rápido dispêndio das divisas acumuladas durante a guerra, enquanto que a taxa de câmbio fixa – e generosamente superestimada – serviu de forte estímulo à remessa de lucros e ao repatriamento do capital estrangeiro [Baer, 1985: 43-44]. Em 1950, por exemplo, os investimentos estrangeiros no Brasil se elevaram a 50 milhões de dólares, enquanto que o repatriamento dos lucros ascendia a 83 milhões de dólares. No ano seguinte, para uma entrada líquida de 63 milhões de dólares, o capital estrangeiro retira 137 milhões [Skidmore, 1975: 131]. Segundo outros dados

consignados por Baer [1985: 44], de 1949 a 1952, foram remetidos para o exterior US$ 173 milhões de lucros, enquanto os investimentos estrangeiros diretos montaram apenas a US$ 13 milhões. Os dados consolidados de balança de pagamentos durante o governo Dutra, apresentados por Malan *et alii*, indicariam uma saída líquida de capital privado, entre 1946 e 1952, da ordem de US$ 500 milhões [1980: 190-191].

Num de seus discursos mais famosos, em dezembro de 1951, ao fazer um balanço da situação encontrada, Vargas responsabiliza duramente a equipe econômica do governo anterior pela "evasão criminosa" de capitais, produto, segundo ele, de uma extrema permissividade regulatória da SUMOC sob o governo Dutra: tendo passado a permitir remessas do principal e de dividendos com base nos aumentos registrados do capital estrangeiro a partir de operações realizadas no Brasil, isto é, contabilizando o capital produzido no Brasil como "capital estrangeiro", o governo anterior provocou uma "sangria" de dezenas de milhões de dólares acima dos valores que seriam normalmente remetidos para o exterior [Ianni, 1977: 87-90].

Em resumo, os nacionalistas teriam "bons argumentos" para sustentar a tese de uma administração Dutra como efetivamente "pró-capital estrangeiro." Na medida em que praticou um "liberalismo econômico obtuso", ela teria amarrado o desenvolvimento brasileiro a uma "natural vocação agrária" – ao recusar-se, por exemplo, a dirigir o esforço industrializado – e comprometido as chances de uma acumulação de capital em bases propriamente nacionais, ao tratar os fluxos de capital estrangeiro com uma suspeita prodigalidade.

A política "liberal" na frente cambial durou contudo muito pouco, já que numa segunda fase do governo Dutra, a partir de 1947, preocupações com o equilíbrio da balança de pagamentos foram responsáveis por mudanças sensíveis nessa área: restrições à saída de capitais e controle das importações. A política de "abertura econômica" adotada durante a primeira fase do governo Dutra foi modificada em favor de um sistema de controles setoriais que, de forma involuntária, impulsionou significativamente o processo industrializador. Entre a desvalorização da moeda – condenada pelo

FMI, ou pelo menos condicionada a acordo prévio do "Board" – e um sistema de controle de câmbio – também condenado pela instituição financeira internacional, mas permitido em caso de "desequilíbrio fundamental" da balança de pagamentos –, os responsáveis econômicos preferiram este último. Foi aliás o controle de câmbio – primeiro em forma de restrições à compra, depois, a partir de junho de 1947, sob a forma do confisco cambial – que permitiu, via substituição de importações, um certo grau de "industrialização espontânea" [Furtado, 1954: 166].

Sem embargo, essa opção preferencial do governo Dutra por uma política econômica "interdependente", que se resumiria na aceitação "incondicional" de princípios e doutrinas formulados externamente, é implicitamente considerada pela crítica nacionalista como tendo sido fundamentalmente prejudicial a um projeto de desenvolvimento capitalista autônomo para o Brasil. O que está em jogo, neste contexto, é, essencialmente, a política externa do liberalismo econômico, acusada não apenas de ter subordinado os interesses nacionais brasileiros aos do capital estrangeiro, mas, mais especificamente, de ter alinhado – ou mesmo atrelado – nossa diplomacia à visão imperial e aos ditames econômicos do governo norte-americano.

Refazendo, portanto, a pergunta já formulada na introdução deste trabalho: teria a "diplomacia do liberalismo econômico" atuado, verdadeiramente, num sentido contrário aos interesses nacionais (o que já seria, em qualquer hipótese, "antipatriótico" ou até mesmo "criminoso" por parte da equipe política dirigente, diplomatas incluídos) e teria ela sido claramente "antifuncional" em relação às necessidades do desenvolvimento nacional naquela etapa histórica da inserção do país no sistema econômico mundial? Responder a esta pergunta exigirá que passemos em revista a atuação de representantes diplomáticos brasileiros – não exclusivamente limitados ao Itamaraty – não só em instâncias negociadoras multilaterais (conferências de comércio e emprego, que deram origem ao GATT, por exemplo) e regionais (reuniões interamericanas), mas também no relacionamento bilateral com nosso principal (e de quase todo o resto do mundo, nessa época) parceiro econômico: os EUA.

Em seu texto mais recente, Moura reforça a ênfase no "liberalismo" do governo Dutra, ao afirmar que "as teses de livre-comércio oriundas de Bretton Woods encontravam acérrimos defensores no governo brasileiro..." [1990: 193; ênfase agregada]. É bem possível que tais defensores existissem, como vimos, aliás, pelas declarações do Ministro da Fazenda reproduzidas em Skidmore [1975: 97]. Em todo caso, ao examinarmos os registros da participação brasileira nas conferências econômicas e comerciais de 1947 e 1948, tanto na esfera multilateral, quanto na regional, não encontramos muitos traços desses "liberais empedernidos." Teria sua ação sido discretamente neutralizada pelos "nacionalistas enrustidos" no governo Dutra?

A Diplomacia Econômica Durante o Governo Dutra

Como observado anteriormente em nosso trabalho, desde 1941 o governo norte-americano considerou a reconstrução econômica do pós-guerra segundo uma ótica liberal e multilateral. Refletindo os princípios esboçados na "Carta do Atlântico", o Acordo de ajuda mútua firmado entre os EUA e a Grã-Bretanha, em fevereiro de 1942, precisa, em seu artigo VII, que os dois países se comprometiam, desde que as circunstâncias o permitissem, a eliminar "toda forma de prática discriminatória no comércio internacional", formulando ainda o desejo de que fossem reduzidos os direitos alfandegários e obtida a supressão de diversas restrições que entravam as trocas internacionais. O objetivo dos EUA era, nesse momento, o de suprimir, desde o final da guerra, todos os sistemas preferenciais estabelecidos depois da grande depressão. Os norte-americanos temiam, sobretudo, os efeitos da "preferência imperial" entre a Grã-Bretanha e os países do Commonwealth, mas também uma reorganização da "zona sterling", no interior da qual a libra era a moeda internacional livremente conversível [Niveau, 1976: 489-90]. Os produtos dos terceiros países eram, de fato, discriminados nos mercados do Commowealth em benefício exclusivo dos produtos britânicos.

Desde 1945, o governo norte-americano obtém do governo britânico uma série de compromissos econômicos, entre eles o retorno à livre conversibilidade da libra, que, no entanto, se soldaria

por um rotundo fracasso tão logo implementada, em julho de 1947. Não se tinha pensado, na época, no profundo desequilíbrio que caracterizariam as relações dos EUA com o resto do mundo no imediato pós-guerra. Deve-se sublinhar, também, que as grandes declarações de princípio, em favor do liberalismo e do comércio multilateral sem discriminação, atendiam não apenas aos fundamentos da doutrina, mas sobretudo aos interesses da economia então dominante. Como reconhece um autor, "Il est bien rare qu'une doctrine économique inspirant une politique ne soit pas, d'abord, un moyen de défense de l'intérêt national" [Niveau, 1976: 490].

Como informado anteriormente, as propostas avançadas, durante a II Guerra, pelo Departamento de Estado para alcançar uma liberalização do comércio mundial e estabelecer uma organização regulatória de acordos comerciais não lograram avançar paralelamente às negociações que resultaram, como conseqüência dos acordos de Bretton Woods, na criação do FMI e do Banco Mundial. Em todo caso, antecedendo à entrada dos EUA na guerra, os norte-americanos tinham já proposto, durante uma conferência de ministros americanos realizada em Havana em 1940, a criação de um "Cartel Comercial Hemisférico", com o objetivo de fazer dos EUA uma espécie de "clearing house" de todo o comércio do hemisfério ocidental. Mas devido à oposição de alguns países latino-americanos, o projeto não prosperou [Wilgus-D'Eça, 1963: 406].

Assim, apenas no pós-guerra, foi possível convocar, já sob a égide das Nações Unidas, uma grande conferência sobre "comércio e emprego", realizada em Havana, de novembro de 1947 a março de 1948, e da qual resultou um documento intitulado "Carta de Havana instituindo uma Organização Internacional do Comércio" [Long, 1984: 17]. A versão final da Carta da OIC foi assinada por representantes de 53 países, incluindo os EUA, em março de 1948. Como não deixou de observar um acadêmico, "Para obter um tal acordo, a carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambigüidades deliberadas que mesmo seus partidários mostravam muito pouco entusiasmo; e apenas dois países chegaram a ratificá-la: a Austrália de forma condicional e a Libéria incondicionalmente. O GATT, que deveria ter sido absorvido pela OIC, precisou desempenhar-se sozinho" [Yeager, 1976: 400].

Anteriormente, em reuniões paralelas realizadas em Genebra em meados de 1947, se tinha discutido o projeto de constituição da OIC, ao mesmo tempo em que pares de países negociavam produtos individuais dos quais cada país era o principal fornecedor do outro. As concessões então acordadas deveriam ser estendidas a todos os demais países do grupo negociador. Durante essa fase bilateral das negociações, cada país estava presumivelmente disposto a garantir a seu parceiro concessões cujos benefícios iriam estender-se a terceiros países, uma vez que imaginavam, ao mesmo tempo, obter os benefícios de concessões inicialmente negociadas entre outros pares de países. Os resultados dos 123 conjuntos de negociações entre 23 países foram incorporados num único "Acordo Geral de Tarifas e Comércio" (GATT), assinado em outubro de 1947. Embora "provisório", ele tornou-se efetivo em 1º de janeiro de 1948, entre os EUA e sete outros países. Esse acordo, continha não apenas de concessões envolvendo produtos individuais, mas, também, numerosas regras de políticas comercial, *grosso modo* aquelas que deveria ser administradas pelo OIC.

Para o Brasil de meados dos anos 40, "país essencialmente agrícola" como então se dizia, a questão essencial ligada ao sistema multilateral de comércio que se procurava implementar era a do livre acesso aos mercados externos para seus produtos de exportação. A própria política econômica de preservação da cotação elevada do cruzeiro – e, no geral, de favorecimento ao setor exportador – tinha como *rationale* a sustentação dos preços externos do café. Daí a introdução, tanto no texto negociado em Genebra, como na Carta de Havana, de diversas disposições especiais aplicáveis aos produtos de base (sistema de estabilização de recitas, subsídios à exportação etc.) e, nesta última, de um capítulo inteiro dedicado a "acordos governamentais sobre produtos de base" [Ministério, 1948: 91-102]. De uma forma geral, a participação da delegação brasileira nas conferências de Genebra e Havana pautou-se por uma defesa consistente, não do "liberalismo livre-cambista", mas da necessidade de "medidas especiais em favor do desenvolvimento dos países de economia jovem", como então se dizia.

Com efeito, na abertura da reunião de Genebra, o chefe da delegação brasileiro, Ministro Antonio de Vilhena Ferreira-Braga, declarava: “Consideramos que a tarefa de estimular a economia mundial e garantir o pleno emprego, está intimamente ligada ao problema do desenvolvimento dos países pouco industrializados. (...) A interdependência econômica das nações está demonstrada pelo fato mesmo de que os problemas da subprodução e do desemprego só poderão ser solucionados pelo aumento do poder aquisitivo dos países de economia jovem” [AHD, 1947-48: Ofício 2 de Genebra, 09/06/47]. Ou ainda, no que se refere à questão da fixação dos níveis tarifários, objeto específico da conferência de Genebra, declarava o mesmo diplomata em entrevista à *United Press*: “Por ser o Brasil ainda relativamente pouco desenvolvido, não esperamos que nos peçam favores de maneira a prejudicar nosso progresso econômico. Naturalmente, não estamos em situação de fazer em nossas tarifas reduções tão substanciais quanto as nações (...) desenvolvidas (...) porque necessitamos de proteção para que nossas indústrias em formação possam funcionar economicamente” [*Idem:* Ofício 3, 30/06/47].

Sob o impulso dos países em desenvolvimento participantes da Conferência de Havana – e, de forma destacada, graças à ativa ação diplomática, e mais do que interessada, do Brasil – os países participantes reconheceram as “dificuldades especiais” ligadas à questão do desenvolvimento, em especial no que se referia à produção e comércio de determinados produtos de base, chegando em conseqüência a propor um “tratamento especial” por meio de acordos governamentais. O manifesto intervencionismo estatal preconizado em diversos pontos da Carta de Havana, assim como o sentido geral da participação brasileira naquela conferência parecem, assim, desmentir cabalmente as interpretações históricas superficiais que falam da orientação econômica internacional do governo Dutra como inapelavelmente marcada pela postulação dos princípios liberais, em qualquer circunstância, e em especial pela defesa do livre-comércio no que se refere ao sistema multilateral de intercâmbio.

De uma forma geral, “durante as negociações para a concretização da OIC, os Estados Unidos, apoiados pelo Canadá, Grã-

Bretanha e outros países industrializados, advogaram, com algumas exceções setoriais, por exemplo agricultura, uma política de livre-comércio internacional. Os países subdesenvolvidos, por outro lado, desejavam normas especiais que lhes assegurassem novas possibilidades de promover o desenvolvimento econômico e a industrialização. O compromisso foi obtido na Carta de Havana, onde se conciliou o livre-comércio com estas normas, entre as quais se incluíam (...) medidas para concessão de fundos e outras facilidades para o desenvolvimento econômico, provisões sobre investimentos internacionais e acordos de preferências entre países subdesenvolvidos" [Lafer, 1971: 44].

Apenas a título de ilustração do "antiliberalismo" então proposto na Carta de Havana, mencione-se que os "acordos intergovernamentais de controle de produtos de base" implicavam a "regularização da produção ou o controle quantitativo de exportações ou importações", ou a "regularização de preços" [Ministério, 1948: 96], princípios on ne peut plus contraires à boa prática do "livre-comércio." Ainda durante as negociações da Carta de Havana, "o Brasil e a Índia pleitearam que restrições quantitativas deveriam ser admitidas não apenas em situações de dificuldades de balança de pagamentos; mas também deveria existir o direito, na regulamentação das restrições quantitativas, de discriminar produtos quanto a sua essencialidade para o desenvolvimento" [Lafer, 1971: 43].

Mas, a defesa precoce, em 1947, pelo Brasil, da necessidade de um "tratamento especial" para os países em desenvolvimento não se limitava em absoluto à questão dos produtos de base, muito embora estes constituíssem, de longe, o grosso de nossas exportações. A própria aceitação de um conjunto de regras multilaterais para a regulação do comércio internacional colocava-se na dependência, segundo os princípios defendidos pela delegação brasileira, da adoção de dispositivos suficientemente flexíveis como para "fomentar e auxiliar o desenvolvimento industrial assim como o desenvolvimento econômico geral, em particular no que concerne aos países cujo desenvolvimento industrial ainda é incipiente", retomando os próprios termos do artigo 1º da Carta de Havana [Ministério, 1948: 13].

Esse entendimento é confirmado por fontes independentes, no caso um preocupado economista dos EUA que se dedicou, precisamente, ao estudo do desrespeito à cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF). "Sem embargo [da afirmação do princípio da não-discriminação], economistas, planejadores e responsáveis de diversos países, inclusive na América Latina, estavam mais preocupados com o desenvolvimento econômico (que era o equivalente de industrialização) do que com a eliminação do bilateralismo no comércio internacional. O raciocínio podia ser expresso da seguinte forma: 'Se o desenvolvimento econômico acelerado e a industrialização requerem o estabelecimento de controles governamentais, inclusive sobre o comércio, e isto implica um certo grau de discriminação, então pode-se aceitar essa situação. Não se está advogando a discriminação, mas também não se pode descartá-la como indesejável" [Patterson, 1966: 14]. Esse era, precisamente, o raciocínio defendido pelos diplomatas e delegados brasileiros nas discussões sobre a aplicação da regra da NMF nas conferências de Genebra e Havana.

É bem verdade que os principais dispositivos do "Acordo Geral" de Genebra, tal como aprovado "provisoriamente" em 1947 – a exemplo, aliás, dos acordos de constituição do FMI, já mencionados – não faziam nenhuma distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Como pudemos ver anteriormente, na ótica dos que convocaram a conferência de Bretton Woods, esse problema simplesmente não se colocava: a reorganização financeira do mundo do pós-guerra era um problema a ser resolvido entre os "grandes e responsáveis" e os países em desenvolvimento eram "irrelevantes" a respeito de questões monetárias e cambiais. Mas, em 1947-48, muitos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, já estavam advertidos para a necessidade de serem asseguradas condições favoráveis, inclusive no plano do comércio internacional, para a facilitação de projetos de desenvolvimento nacional. Daí uma longa e penosa negociação, em Genebra e em Havana, para a inclusão de dispositivos pertinentes nos textos em negociação. O GATT, isto é, o "Acordo Geral" concluído em Genebra, incluiu algumas provisões sobre o problema do desenvolvimento (artigo XVIII: "ajuda do Estado em favor do desenvolvimento econômico"), mas só a partir de 1955 se reconheceu que os problemas de balança de

pagamentos, por exemplo, tendem a ser provocados por esforços de desenvolvimento [GATT, 1964].

O argumento desenvolvido pelo Brasil em Havana baseava-se no direito dos países em desenvolvimento utilizarem-se de todas as formas possíveis de proteção para promover seu desenvolvimento, o que incluía um entendimento particular sobre a aplicação dos princípios da cláusula da NMF e da reciprocidade plena no comércio internacional. Como confirma o já citado especialista norte-americano: "Relativamente tarde nas negociações da Carta da OIC, um esforço sério foi realizado por alguns países menos desenvolvidos para inserir [no documento] um direito amplo para praticar diversos tipos de medidas discriminatórias, se estas estivessem dirigidas a impulsionar o desenvolvimento econômico. Liderados pelos Estados Unidos, e baseados em seus argumentos ortodoxos de antes a qualquer coisa que não fosse uniões aduaneiras ou zonas de livre-comércio. A pressão foi grande, contudo, e no final, o artigo XV [Acordos preferenciais sobre o desenvolvimento econômico e a reconstrução] foi aceito, à condição que as novas preferências pudessem ser concedidas 'no interesse de programas de desenvolvimento econômico ou de reconstrução de uma ou mais [partes]'. Essa disposição estava sujeita, entretanto, a obstáculos formidáveis: os territórios dos países incluídos precisavam ser contíguos ou dentro da mesma região econômica; a preferência de cada um dos membros sobre cada produto tinha de ser considerada pela Organização como 'necessária para assegurar um mercado válido e adequado' para uma determinada indústria em desenvolvimento; se a Organização entendesse que tal preferência poderia prejudicar a posição comercial de terceiros, 'entendimentos mutuamente satisfatórios' deveriam ser alcançados; e a permissão estava limitada a um período inicial de 10 anos, com renovações de cinco anos" [Patterson, 1966: 323].

Continua ainda esse autor: "O artigo [XV] não foi incluído, contudo, no Acordo Geral. Não se tratou de uma política deliberada, mas simplesmente porque ele figurava no [Capítulo sobre] "Desenvolvimento Econômico e Reconstrução" e não no Capítulo sobre "Política Comercial" da Carta de Havana, e apenas este último era considerado necessário para proteger o valor das concessões

tarifárias que tinham sido recém negociadas e que constituíam então o Acordo Geral" [*Idem*: 323-324]. Foi, portanto, devido a um pequeno "acidente de percurso", se se pode assim dizer (e abstraindo-se a eventual obstrução legislativa ulterior nos países desenvolvidos), que não se conseguiu, numa determinada conjuntura, a adoção, pela primeira vez na história de uma organização internacional, de princípios e dispositivos que reconhecessem, expressamente, as necessidades especiais de alguns países para fins de "desenvolvimento econômico".

Assim, se o cenário econômico internacional, desde sua reorganização no imediato pós-guerra, continuou a apresentar-se como pouco favorável – ou, se preferirmos uma linguagem neutra, como pouco "funcional" – em relação aos objetivos de desenvolvimento nacional dos países ainda não-industrializados, especialmente daqueles já preparados social e politicamente, ou medianamente dotados para esse esforço (como o Brasil, evidentemente), isto se deveu não necessariamente a uma suposta inclinação liberal de suas elites – no caso, os diplomatas e demais delegados às negociações comerciais multilaterais – ou a uma hipotética conspiração antidesenvolvimentista destas com as elites dos países ricos, mas, mais provavelmente, a uma importante resistência destas últimas em aplicar, de forma consistente, sua própria receita neoliberal de desenvolvimento econômico: a abertura dos mercados, a não-discriminação, a recusa do protecionismo, bref, a prática do livre-comércio.

No que concerne os países em desenvolvimento, em geral – e isto é confirmado, em particular, pelas posições defendidas pelo Brasil no GATT, desde essa época –, eles há muito tinham descoberto que, por mais válido que fosse o princípio NMF nas relações comerciais entre países de igual condição, esse conceito deveria ser manipulado *cum grano salis* na relação econômica entre países desiguais.

Neste sentido, a defesa consistente pelo Brasil, desde a "pré-história" do GATT, da necessidade de um tratamento diferencial para fins de desenvolvimento econômico, está longe de confirmar a interpretação associada de muitos autores progressistas, que gostariam de ver na era Dutra um exemplo uniforme de política

externa liberal e de diplomacia econômica "colada", *ipso facto*, às posições econômicas e comerciais dos países desenvolvidos, em especial dos EUA. Ao contrário, a ação diplomática brasileira, aliada à de outros países em desenvolvimento, está na origem da adoção ulterior, num quadro jurídico multilateral associado ao GATT de preferências, tarifárias ou outras, em favor desses países: "Parte IV" (1964) do Acordo Geral (não-reciprocidade), medidas de salvaguarda para fins de desenvolvimento (Rodada Tóquio, de 1979) e, em especial, a "cláusula de habilitação" (preferências entre países em desenvolvimento), de 1979.

Assim, a suposta deformação liberal que muitos dos autores mencionados gostariam de ver confirmada na teoria e na prática da diplomacia econômica do governo Dutra, não encontra suportes muito visíveis na realidade. As evidências indicam, sim, uma certa coerência filosófica intervencionista nas posições de princípio, bem como um constante esforço negociatório para introduzir dispositivos tendentes a validar no plano multilateral o conceito e o instituto mesmo do tratamento diferencial e para dar legitimidade jurídica a políticas governamentais discriminatórias em favor do desenvolvimento econômico. Adotada em relação aos problemas do comércio internacional e do tratamento a ser dado ao capital estrangeiro, essa orientação geral da diplomacia brasileira, independentemente de sua inclinação mais ou menos pró-ocidental, pode ser comprovada, igualmente, por alguns exemplos de relacionamento regional e bilateral, como veremos a seguir.

A Grande Ilusão Americana

As relações dos países latino-americanos com os Estados Unidos, que, em detrimento dos interesses britânicos, vinham se desenvolvendo bastante bem desde a I Guerra Mundial, se intensificam extraordinariamente durante a II Guerra Mundial: *bon gré, mal gré*, todos os países da região participam do esforço de mobilização econômica contra os países do Eixo (que será igualmente militar no caso brasileiro). Diversos países continuam a se industrializar moderadamente, com o reforço conseqüente dos investimentos diretos norte-americanos. No Brasil, por exemplo, os investimentos

diretos dos Estados Unidos passam de apenas US$ 194 milhões, em 1929, a 233 milhões em 1943, para atingir 1.013 milhões em 1952.

As relações econômicas e comerciais entre os EUA e a América Latina também cresceram significativamente durante a II Guerra Mundial. Nos anos precedendo imediatamente o conflito, os EUA absorviam cerca de 31% das exportações latino-americanas, proporção que aumentou a 54% em 1943, para decrescer a 42%, em 1945 [Wilgus-D'Eça, 1963: 406; Malan, 1986: 62]. Também no caso brasileiro, os EUA eram, de longe, o maior parceiro comercial: a participação dos EUA no total das exportações brasileiras alcança, em média, 44,3% para o período 1945-1949 [Baer, 1985: 30].

Mais importante: tendo praticado uma colaboração econômica e militar impecável durante a guerra, o Brasil julgava-se um aliado especial dos EUA, merecedor, portanto, de um tratamento à altura dos esforços despendidos. A administração Dutra tratou, evidentemente, de explorar esse relacionamento especial, tanto para fins de reequipamento militar, como para os objetivos de desenvolvimento econômico nacional, mas foi cruelmente obrigada a constatar que a retórica da administração Truman raramente encontrava confirmação na prática.

Como resumiu um historiador norte-americano: "Estagnação é a melhor palavra para descrever o relacionamento durante os anos do governo Dutra. Embora colaborando de modo geral nas áreas da segurança e do desenvolvimento internacional, as grandes questões econômicas, tais como comércio, ajuda e investimento, arrastaram-se sem solução. Por causa das grandes necessidades na Europa e por causa de uma reação pós *new-Deal* em favor da ortodoxia econômica, a política econômica externa dos EUA para com a América Latina enfatizou, no após-guerra, a importância de se proporcionar um 'clima favorável' para os investimentos das empresas privadas americanas. Isto significava inflação baixa, moeda estável, incentivos fiscais, entrada e saída fáceis para o capital [estrangeiro]. De resto, com a pequena quantidade de ajuda disponível, as autoridades do Departamento de Estado se recusaram a dar um tratamento preferencial ao Brasil para não ofender outros países latino-americanos, em especial a Argentina" [Weiss, 1986: 58-9].

Como indica ainda esse autor, por causa de sua afinidade ideológica na área econômica e no campo da política externa, o governo Dutra aceitou, com maior ou menor sucesso, as receitas americanas no que se refere à política econômica de um modo geral, e na área petrolífera em particular. O alinhamento de Dutra aos EUA, da mesma forma que a adesão do Presidente Campos Sales às teses dos banqueiros ingleses na negociação do "funding loan" em 1898 – para citar um precedente histórico –, resultava mais das "inner motivations" dos agentes e atores envolvidos no relacionamento econômico externo, do que de uma pretendida submissão política aos interesses econômicos da potência econômica dominante e nosso principal parceiro financeiro. No caso específico do governo do General Dutra, porém, o principal interessado teria pouco a ver com as orientações fundamentais em matéria econômica, que ficavam, no mais das vezes, em mãos dos homens de confiança dos grandes partidos políticos e dos grupos de pressão influentes naquela conjuntura histórica.

Em que pese, no entanto, o alinhamento automático – aceitamos esta definição um *cum grano salis* – nos campos político e ideológico, os dois países raramente estiveram alinhados em relação aos principais problemas econômicos inscritos nas agendas de negociação nas esferas multilateral, regional ou bilateral. Em relação ao primeiro aspecto, por exemplo, já tivemos a oportunidade de verificar a posição *somme toute* pouco liberal adotada pelo Brasil durante a "Conferência sobre comércio e emprego das Nações Unidas", de que resultou a natimorta OIC. No segundo aspecto, caberia fazer referência, ainda que brevemente, ao temário econômico das conferências interamericanas – Chapultepec, Bogotá – quando as expectativas latino-americanas se viram permanentemente frustradas. No plano bilateral, finalmente, os dois países continuaram a divergir, seja na questão da ajuda ao desenvolvimento econômico, seja na postura global do Brasil em relação aos investimentos externos e capitais estrangeiros.

Mesmo se Moura tem provavelmente razão, quando escreve que "administração federal brasileira [sob Dutra] aceitava sem restrições as teses econômicas de Chapultepec" [1985: 43] – onde, numa "Carta Econômica das Américas", os EUA tinham logrado

incluir os "princípios liberais" que assegurariam tratamento igualitário para o capital estrangeiro em cada nação do continente –, o confronto político, não apenas teórico, mas sobretudo prático, entre as posições econômicas sustentadas pelos EUA, de um lado, e pelas demais nações latino-americanas, de outro, esteve constantemente presente nas duas conferências interamericanas realizadas durante o período Dutra, em Petrópolis (1947) e em Bogotá (1948), respectivamente.

Se os resultados foram extremamente magros em face dos inúmeros pedidos efetuados e se a delegação brasileira rapidamente acomodou-se com os motivos relevantes que "justificavam" as negativas dos EUA em relação a um maior comprometimento com a ajuda ao continente, duas razões poderiam ser alinhadas para explicar a postura global brasileira: uma, de ordem prática, na medida em que as expectativas racionais da administração brasileira, com base na relação especial que se pensava existir entre as duas maiores repúblicas continentais, eram as de procurar obter maiores vantagens pela via bilateral, contornando assim o enfadonho caudal das reivindicações hemisféricas e, sobretudo, evitando uma via de diálogo na qual entrava igualmente a rival Argentina; a outra, de ordem pessoal, teria de levar em consideração as diferenças ideológicas – de enfoque negociador e mesmo de filosofia econômica – entre, de um lado, os responsáveis brasileiros em Petrópolis (Raul Fernandes) e em Bogotá (João Neves da Fontoura) e, de outro, os demais membros da burocracia governamental, bem como os representantes dos setores interessados (da burguesia industrial, sobretudo) que, de modo geral, procuravam impulsionar posições bem mais agressivas no quadro das negociações econômicas.

Na "Conferência sobre Paz e Segurança" de Quitandinha, por exemplo, um biógrafo do Secretário de Estado Marshall não deixou de notar que "pequenas dificuldades se manifestaram a propósito da agenda", na medida em que as "repúblicas latino-americanas desejavam um Plano Marshall para o hemisfério ocidental" [Ferrel, 1966: 168]. Os pontos focais da Conferência do Rio estavam evidentemente vinculados a questões militares e jurídicas, mas os latino-americanos não poderiam deixar passar a oportunidade de abordar temas mais ligados a suas preocupações imediatas. O

próprio Marshall teve de desencorajar, em termos quase ríspidos, o tratamento das questões econômicas, chamando a atenção para os pesados encargos dos EUA na Europa e no Extremo Oriente. Ele chegou mesmo a sugerir que a América Latina "poderia ajudar o resto do mundo antes de solicitar ajuda" e prometeu discutir esses temas "on some other occasion", talvez numa conferência especial em 1948" [*Idem*].

Se o Brasil – ainda aguardando resposta a pedidos de ajuda bilateral que demoravam a se materializar – tinha assumido uma posição discreta na Conferência do Rio de Janeiro, na de Bogotá a delegação brasileira compareceu extremamente bem preparada para discutir todos os temas econômicos. Novamente, o próprio Marshall teve de enfatizar que "um Plano Marshall para a América Latina era impossível. Se a Europa se recuperasse, então as economias de todos os países, incluindo as repúblicas americanas, estariam em boa situação" [Ferrel, 1966: 175].

Mas a delegação brasileira não estava disposta a retirar-se calada desta vez. O próprio João Neves da Fontoura deu um destaque inusitado aos problemas econômicos: "Quase todas as nossas Repúblicas estão padecendo as conseqüências de uma crise sem precedentes. O que não queremos é permanecer no estágio da chamada economia semicolonial de fundo agropecuário, com o só privilégio de exportar matérias-primas e importar produtos industrializados, não raro resultantes de nossas próprias riquezas naturais..." [Fontoura, 1948: 15-16]. E, abordando a questão do relacionamento econômico global entre as nações do continente, o chefe da delegação foi enfático: "Até agora o pan-americanismo foi a fórmula política de um ideal de paz, vazado em sentimentos generosos. Urge dotá-lo também de uma substância econômica" [*Idem*, p. 16].

O alegado liberalismo ideológico e a postura de alinhamento estrito às teses econômicas dos EUA não encontram, assim, confirmação efetiva a partir dos documentos compulsados. Sobre a difícil questão das regras a serem aplicadas aos investimentos e capitais estrangeiros, a delegação brasileira postulou, ainda que em termos medidos, um certo equilíbrio entre a iniciativa privada e a ação do Estado: "Mas assim como o mútuo interesse dos Estados nos está

exigindo progressivas alienações de soberania em favor de uma autoridade comum suprema, inclinemo-nos a aceitar algumas modalidades de ação econômica do próprio Estado, abrindo mão em favor dela pelo menos daquela parte de nossa liberdade de iniciativa individual reclamada pelo bem comum" [*Idem*, p. 17]. No campo da cooperação para o desenvolvimento industrial, a delegação insistiu por fazer constar, no texto, "o compromisso de uma cooperação prática e efetiva das indústrias de cada país nos planos de conjunto da América, similares ao Plano Marshall" [*Idem*, p. 52].

Reconhecendo que as "fundadas esperanças" dos latino-americanos de encontrar um remédio imediato para as suas mais prementes exigências se "viram frustradas", Fontoura ainda assim mantinha expectativas de que "o desejado Plano Marshall para a América Latina, embora malogrado nas suas possibilidades pelas incisivas afirmações contidas no discurso do Secretário de Estado, ficou de certa forma em aberto, porque na realidade os latino-americanos dele não desistiram, alimentando a esperança de se poder transformar o encontro de Buenos Aires [a conferência econômica especial, convocada nessa ocasião] num símile da reunião das 16 potências européias, que preparou as bases do Plano Marshall para a Europa" [*Idem*, pp. 53-54].

A apreciação dos resultados da Conferência, consignada no mesmo relatório de João Neves da Fontoura, mostra em todo caso que a delegação brasileira, longe de defender teses liberais, pugnou incessantemente pela afirmação explícita da desigualdade estrutural entre as duas grandes regiões do hemisfério, bem como pela aceitação da necessidade de um certo dirigismo econômico pelo Estado, sobretudo no controle das atividades do capital estrangeiro. Esta longa, e talvez fastidiosa, transcrição da avaliação final da Conferência de Bogotá, feita por João Neves da Fontoura, é necessária em virtude do alegado "colaboracionismo econômico" da delegação brasileira para com as posições e teses defendidas pelos EUA. Apenas assim, se poderá começar a desmantelar o mito do "alinhamento automático", pelo menos no que se refere aos temas econômicos.

Como reconhecido no texto do chefe da delegação brasileira, na parte econômica, "exprimiu-se, mais uma vez, a diferença de

interesses entre as nações latino-americanas e os Estados Unidos" [*Idem*, p. 55]. Os latinos queriam, em primeiro lugar, marcar a diferença estrutural entre as duas economias – exportadores de matérias-primas umas, produtora de artigos manufaturados, a outra –, e evidenciar que "essa diferença determina um desequilíbrio nas relações." As razões desse desequilíbrio são surpreendentemente atuais: "Não há paridade entre os preços das matérias-primas e os dos produtos manufaturados; ao livre acesso às matérias-primas [que os Estados Unidos insistiam em ter no continente, sobretudo minerais considerados estratégicos] não tem correspondido um igualmente livre acesso aos bens de produção" [a "tecnologia sensível", diríamos hoje em dia]. Depois de reafirmar a necessidade de desenvolvimento dos países de economia incipiente, como forma de melhorar o poder aquisitivo e os níveis de vida de suas populações, o entendimento brasileiro era de que esse desenvolvimento deveria operar-se através de uma diferenciação das economias nacionais, "mediante a exploração racional dos recursos naturais e a industrialização"; essa evolução econômica requereria ainda aumento dos capitais reais e "medidas de proteção." Essa última tese, em geral, implícita na maior parte dos discursos, "foi formulada, todavia, claramente, pelo Delegado do Equador", como reconhece o relatório de Fontoura; ela estava, de toda forma, endossada pelas posições assumidas pela delegação brasileira na Conferência de Havana sobre comércio e emprego, que recém se tinha encerrado.

No que se refere à ajuda do desenvolvimento, os latinos a desejavam, nessa ordem, "sob a forma de empréstimos governamentais aos países que dela careçam, em bases semelhantes ao Plano Marshall", pela mobilização dos excedentes de capitais, através de créditos de longo prazo, proporcionados por instituições financeiras, e "pelas inversões privadas, condicionadas às leis nacionais, aos objetivos de segurança e aos interesses do país que as recebe e estimuladas por medidas apropriadas pelo país de origem dos capitais" [*Idem*, p. 56]. Como se vê por este último ponto, as posições defendidas correspondiam estritamente aos interesses nacionais dos países latino-americanos e tinham muito pouco de liberais ou privatistas.

Os EUA reconheciam a existência de um problema latino-americano de grandes proporções, mas sustentavam que tal problema não poderia ser atendido no momento, dado que a situação européia, em virtude de seu aspecto político mais grave, reclamava soluções urgentes: a "permanente atitude de agressão da Rússia" exigia um "enorme e dispendioso programa de defesa", que é [como endossava candidamente o diplomata brasileiro], "simultaneamente, um programa de defesa das instituições democráticas em todo o mundo." A tergiversação norte-americana se desenvolveu nas seguintes linhas: os EUA poderiam contribuir de três formas para ajuda a América Latina: a) mediante o Plano de Reconstrução da Europa, que estimularia a expansão econômica na América Latina, além de restituir-lhe um mercado de grande capacidade de absorção e potencialmente fornecedor de bens de capital; b) mediante "pequena ajuda governamental" por meio do Eximbank; e, c) mediante a exportação de capitais, "cuja mobilização para os países que deles careçam dependeria da eliminação de legislações discriminatórias, de garantias de que não se criem embaraços ao retorno, na divisa do país de origem, dos ditos capitais, dos ganhos por ele obtidos, ou do total aplicado, em caso de venda, ou de indenização pronta, adequada e efetiva na hipótese de desapropriação", ademais da existência de projetos bem fundados [*Idem*, pp. 57-58].

"Em síntese", continuava Fontoura, "a posição [na verdade, oposição] fundamental, relativamente aos investimentos privados, decorria de que os norte-americanos queriam reservar aos investimentos privados o direito de escolha das condições e do campo de investimento, enquanto os latino-americanos pretendiam, senão os de indicar, pelo menos limitá-los. Os últimos pareciam temer que, no caso de uma liberdade completa de escolha, os capitais se encaminhariam sobretudo para certas atividades extrativas que podem dificultar ou retardar, nas condições existentes, o desenvolvimento industrial propriamente dito, além de implicarem certas conseqüências de caráter político" [*Idem*, p. 58]. Mais do que um alinhamento às teses norte-americanas, caberia falar aqui, no máximo, de um liberalismo lúcido em relação às limitações implícitas e aos custos decorrentes de todo regime aberto ao capital estrangeiro; se se pode falar de liberalismo, ele está de toda forma consciente de

que as necessidades de desenvolvimento dos países latino-americanos estavam além da capacidade (e da vontade) dos capitais privados, justificando-se, portanto, uma adequada intervenção estatal.

Resumindo o que foi – e o que não foi – obtido pelos latino-americanos no "Convênio Econômico de Bogotá", Fontoura consigna: o princípio da "paridade dos preços entre matérias-primas e produtos manufaturados" [tema eternamente sensível para os países primário-exportadores e que estaria na origem do estabelecimento da UNCTAD]; o da "igualdade de acesso aos produtos manufaturados" [incluída aqui a chamada "tecnologia sensível", que na época se resumia mais bem a bens de capital], princípio aceito apenas sob forma diluída e com várias condições limitativas, como reconhece o próprio Fontoura; a disposição que permite a formação de convênios comerciais preferenciais para fins de desenvolvimento econômico [questão tratada extensivamente na Conferência de Havana, como vimos, mas que receberia um registro mais sintético, e sem concessões especiais para países em desenvolvimento, no artigo 24 do GATT, relativo às uniões aduaneiras]; a constituição de corpo técnico permanente no Comitê Interamericano Econômico e Social; bem como a promessa, pelos EUA, de redução paulatina da dupla tributação nas inversões privadas [*Idem*, p. 58].

Os EUA, por sua vez, ainda segundo o registro de Fontoura, conseguiram: "evitar a discussão dos efeitos do Plano Marshall nas economias latino-americanas"; evitar, por efeito do "categórico discurso do Secretário de Estado", debates sobre um plano de ajuda econômica à América Latina; obter a promessa de ser eliminada a legislação discriminatória contra os capitais estrangeiros, bem como a garantia, em caso de desapropriação, de uma "compensação pronta, justa, adequada e efetiva aos capitais expropriados" [*Idem*, pp. 59-60]. Sem embargo do espírito conciliatório demonstrado pelo chefe da delegação brasileira, seu relatório registra, honestamente em todo caso, que o capítulo mais importante do convênio, que trata das inversões privadas, "traduz, de par com notável esforço de harmonização de pontos de vista distintos, a vitória da orientação norte-americana [ênfase agregada]. (...) O capítulo é, sem dúvida, satisfatório. Entretanto, podia ser mais

positivo na parte que se refere aos estímulos que devam partir dos países fontes dos capitais" [p. 61]. Examinando os resultados sob a ótica do interesse nacional, Fontoura exalava otimismo: "Quanto ao Brasil, se formos capazes de complementar as regras gerais assentadas com a prática de acordos bilaterais oportunos e adequados, as nossas atuais e prementes dificuldades podem ser superadas" [*Idem*, p. 62].

Em que pese, portanto, a orientação pessoal fortemente pró-americana de João Neves da Fontoura na Conferência de Bogotá – aliás confirmada ao próprio Marshall e, de resto, partilhada com o Chanceler Raul Fernandes e com outros altos funcionários da Administração federal brasileira –, torna-se difícil seguir a posição de Moura quando este afirma, sinteticamente, em relação aos capítulos político e econômico das discussões de Bogotá, que "a delegação [brasileira] aderiu à orientação dos representantes americanos" e que os representantes brasileiros "aceitaram as formulações econômicas propostas pelos delegados americanos e procuraram transmiti-las aos demais representantes da América Latina" [1990: 58]. Os poucos elementos de informação acima transcritos, bem como evidências sobre posições diplomáticas brasileiras em outras conferências econômicas (em Genebra, ou na recémfinda de Havana, por exemplo), recomendariam uma maior cautela na busca de indícios de alinhamento automático que, muitas vezes, decorrem de teses assumidas *a priori* e que se busca ulteriormente comprovar por via de documentos ou de declarações de natureza política geral.

Moura sem dúvida tem razão ao sublinhar as reticências e dúvidas presentes nos círculos governamentais brasileiros "sobre a utilidade dos acertos políticos, econômicos ou militares interamericanos, isto é, sobre os acertos de natureza multilateral. Como 'aliado especial' dos EUA, o Brasil teria mais a ganhar nos arranjos bilaterais com o vizinho do norte. Por esta razão inclusive, era importante identificar-se com Washington nas reuniões interamericanas" [1990; 59]. Ainda que tal interpretação seja válida – e ela o é, basicamente –, essa identificação de posições ocorreria, portanto, mais por oportunismo econômico e por racionalismo utilitário, do que em virtude de uma vocação natural para o alinhamento

automático ou de uma predisposição filosófica para aceitar, sem prequestionamentos, a doutrina liberal "made in USA".

O Mito da Relação Especial

No que se refere, finalmente, ao relacionamento econômico bilateral, ele está, evidentemente, marcado, no começo, pelo otimismo ufanista da "relação especial" Brasil-Estados Unidos. Em nenhum outro país latino-americano era tão alto o nível de expectativas em relação à cooperação econômica quanto no Brasil após a queda de Vargas [Malan, 1986: 59]. Como não deixou de sublinhar Gerson Moura, em diferentes passagens de seus diversos textos sobre o tema, as elites brasileiras, em que pese uma inarredável crença na imprescindibilidade do Brasil para a política latino-americana dos EUA, não tinham ainda percebido que a famosa "relação especial" era fundamentalmente assimétrica, cabendo ao Brasil cumprir um papel secundário – importante talvez, não exclusivo – na estratégia norte-americana para a segurança hemisférica, vale dizer, em última instância, para a segurança nacional dos EUA.

Daí a relativa incompreensão, quase que um diálogo de surdos, que, sobre os temas de cooperação econômica, manterão as duas administrações durante todo o período Dutra: praticamente não houve entendimento sobre os pontos mais importantes da agenda econômica bilateral, salvo, é claro, um acordo de princípio para "estudar" os pedidos e reclamos brasileiros. Nesse terreno, como escreveu Stanley Hilton, "se os líderes brasileiros se sentiram decepcionados pela passividade de Washington na esfera da assistência militar, eles ficaram estupefatos por sua reticência na área da ajuda econômica" [1981: 602].

Mas essa concordância quanto ao diálogo econômico bilateral, ainda que não com as mesmas intenções de fundo, não significa em absoluto que as elites dirigentes brasileiras concordassem inteiramente com o receituário norte-americano para a América Latina. Para Gerson Moura, por exemplo, "as classes dominantes brasileiras assimilaram rapidamente os novos valores emanados do centro hegemônico e os retraduziram para a situação interna brasileira. As teses de livre-comércio, vitoriosas em Bretton Woods, encontram ardentes defensores na equipe de governo do Brasil, que o

combinavam com o princípio da complementaridade da economia brasileira *vis-à-vis* a economia norte americana; em resumo, o Brasil era um país 'essencialmente agrícola' e deveria concentrar-se na produção de bens primários para a exportação, importando os bens manufaturados de que necessitava" [1985: 47].

Entretanto, como já constatamos, o posicionamento brasileiro nas conferências econômicas multilaterais ou regionais nos dá uma outra percepção – e uma outra realidade – das intenções brasileiras em termos de projetos de desenvolvimento ou de defesa de seus interesses comerciais externos: desde Bretton Woods, passando pela OIC-GATT e chegando aos encontros interamericanos, a relação que se busca com os EUA – e com os demais países desenvolvidos – não era exatamente a da consolidação da "dependência" ou a aceitação da "complementaridade desigual", mas a da busca legítima de fontes de financiamento externo suscetíveis de apoiar os esforços brasileiros de industrialização.

Com efeito, como revela Stanley Hilton, "pouco depois de tomar posse em 1946, o Presidente Eurico Dutra enviou uma carta pessoal a Harry S. Truman solicitando ajuda para acelerar o desenvolvimento brasileiro. Confirmações de boa vontade do Departamento de Estado e do próprio Truman aumentaram as expectativas no Brasil e levaram o Itamaraty a pedir um empréstimo de US$ 1 bilhão a cinco anos em março desse ano. Tal assistência, disse o Itamaraty, seria a 'pedra angular' da administração Dutra." Não é preciso dizer que tal "empréstimo de longo prazo para fins de desenvolvimento nunca se materializou" [Hilton, 1981: 602].

Em todo caso, o mito de uma relação especial com os EUA, em especial no terreno da ajuda ao desenvolvimento brasileiro, nunca chegou a se desvanecer por completo, mantendo-se finalmente como a grande "ilusão americana" da política econômica externa brasileira.

A esperança (unilateral) de manter o diálogo bilateral em torno da cooperação ao desenvolvimento brasileiro se materializaria ainda sob a forma de "comissões conjuntas" para discutir os "problemas econômicos" brasileiros: em primeiro lugar, a "Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos", também chamada "Missão Abbink" (1947-48) e, depois, a "Comissão Mista Brasil-Estados

Unidos para o Desenvolvimento Econômico" (1950-53). Aqui também, longe de serem "ardentes defensores" dos "valores" e "teses" emanados do "centro hegemônico", como quer Moura, os parceiros brasileiros mostraram-se persistentemente interessados em discutir projetos específicos de desenvolvimento industrial, para os quais se requereria "ajuda governamental" para o ingresso de capitais privados, como avançavam os norte-americanos. Como consignado em nota ao trabalho de Malan [1986: 68], Abbink encontrou dificuldades "em levar a cabo sua missão de difundir o credo liberal no Brasil." Em memorandos dirigidos ao Secretário de Estado, o chefe da delegação norte-americana reconhece, candidamente, que ele "se preocupava particularmente 'com a persistência do pensamento nacionalista na delegação brasileira, o que é particularmente verdadeiro entre aqueles não inteiramente familiarizados com os Estados Unidos e seu desenvolvimento.'"

O mesmo cenário se repetiria vários meses depois, quando a administração Dutra, através do Itamaraty, renovou pedidos de ajuda econômica. Os meses que antecederam a decisão de instalar uma nova Comissão Mista, em dezembro de 1950, já sob a égide do Ponto IV, foram marcados por intensa pressão norte-americana no sentido de um maior comprometimento, por parte do governo brasileiro, com o esforço de guerra na Coréia. O chanceler designado por Vargas, recentemente eleito, João Neves da Fontoura, alertou para que o Brasil não repetisse os "erros" do último conflito e insistisse, desta vez, numa reciprocidade estrita e imediata. Ele deixou bem claro que "o Brasil poderia cooperar – sem comprometer-se no entanto com o envio de unidades militares para a Coréia – apenas se os Estados Unidos assegurassem os créditos, a maquinaria e as matérias-primas necessários ao impulso de industrialização do Brasil e ao desenvolvimento de seus recursos petrolíferos e carboníferos" [Hilton, 1981: 609).

Pode-se argumentar que, na iminência da posse de Vargas as elites brasileiras já se tinham desvencilhado da defesa do "Brasil essencialmente agrícola", que teria sido sua posição oficiosa no decorrer do governo Dutra. Mas não há, verdadeiramente, evidência de diferenças de substância, na argumentação econômica externa da administração federal, entre um e outro período; ao contrário, a

informação disponível confirma uma defesa consistente do interesse nacional brasileiro em termos de industrialização e de desenvolvimento econômico ao longo do período examinado.

Pouco depois da posse do novo governo, ao participar da conferência especial de chanceleres do hemisfério, convocada pelos EUA para discutir a questão da "ajuda latino-americana" ao esforço de guerra na península coreana, Fontoura assumiria, com nova determinação, a liderança das reivindicações econômicas do continente. Como relata Hilton, "Marshall, agora Secretário da Defesa (...) tinha solicitado a Acheson [do Departamento de Estado] fazer um 'esforço determinado' para assegurar tropas da América Latina e o State Department estabeleceu como seu alvo prioritário 'uma ampla contribuição brasileira'. Mas agora, Fontoura, que tinha sido eleito presidente do comitê econômico, estava transformando a conferência num forum para a defesa do desenvolvimento a longo prazo, em lugar da mobilização rápida" [1981: 610]. Estaria João Neves da Fontoura, que mantinha reconhecidas ligações com empresas norte-americanas no Brasil, vingando-se das frustrações sofridas em Bogotá? Em todo caso, o primeiro e o mais importante problema a afetar o próprio sucesso da conferência era identificado num *memorandum* do Departamento de Estado como sendo "a diferença de filosofia entre o Brasil e os Estados Unidos" [*Idem*].

Gerson Moura atribui a "razões e meios de ordem interna no Brasil" os magros resultados da política externa alinhada aos EUA praticada pelo governo Dutra. "No 1º governo Vargas, o alinhamento era um meio de obtenção de benefícios econômicos, políticos e militares, mas de 1946 a 1950 ele constituiu-se praticamente em objetivo permanente da política exterior brasileira" [1985: 47; ênfase no original]. Ao aceitar plenamente "as formulações que consagravam a coesão do sistema de poder norte-americano, os recursos para barganha reduziam-se drasticamente e o governo brasileiro não tinha meios de extrair nenhum benefício especial do alinhamento. Somente a ruptura do esquema político dominante, com a eleição de Vargas para um segundo período presidencial em 1950, modificaria o quadro em que se movia a política externa brasileira no após-guerra" [*Idem,* 48].

Pelo menos no que concerne a cooperação bilateral com os EUA, ,em especial no caso específico da Comissão Mista criada em 1950, a mudança no padrão de relacionamento com a superpotência hemisférica tem menos a ver com razões de ordem interna brasileira do que deixa supor a interpretação de Moura. Como demonstrado no já citado estudo sobre a política econômica externa desse período, "na verdade, desde 1946, mas particularmente desde o início de 1950, através do Ministro Raul Fernandes, o Brasil já vinha reivindicando – estimulado pelo lançamento do Programa do Ponto IV por Truman em 1949 – financiamento norte-americano para um vasto programa de reequipamento e expansão de setores de infra-estrutura. Aparentemente, o início da guerra da Coréia e a vitória de Vargas contribuíram para acelerar a decisão norte-americana. É importante notar a mudança radical na posição oficial norte-americana quando da missão Abbink... [que evitava, terminantemente, engajar-se em qualquer projeto específico de ajuda econômica]" [Malan *et alii*, 1980: 60, Nota 35; ênfase acrescida].

Um simples critério de justiça para com o governo Dutra justifica que se faça a pergunta: que, afinal, mudou de política?

Conclusões

As perguntas formuladas ao início de nosso trabalho merecem ser retomadas. A política econômica externa do governo Dutra, tal como sintetizada através do conceito de "diplomacia do liberalismo econômico", revelou-se ou não funcional para os objetivos do desenvolvimento brasileiro? Havia, em primeiro lugar, um projeto de desenvolvimento econômico nacional, claramente formulado pela sociedade – ou, melhor, pelas elites empresariais e pelos dirigentes políticos – ao qual o governo Dutra se teria oposto, involuntária ou inconscientemente, ao aceitar um "modelo associado" de desenvolvimento? Sua política externa de "alinhamento incondicional" às teses econômicas da potência hegemônica freou a marcha natural de um capitalismo autônomo, em vias de constituição no Brasil, como querem alguns acadêmicos?

Uma versão "revista e corrigida" do liberalismo de Dutra, tal como estivemos praticando nesse trabalho em relação à sua

política econômica externa, permitiria, em todo caso, senão de responder a todas essas indagações, pelo menos de relativizar amplamente a maior parte das críticas e acusações que são formuladas contra seu governo. Ontem, como hoje, à raiz de muitos desentendimentos sobre o caráter da interdependência, está o fato de atribuir-se ao discurso liberal, objetivamente praticado por determinadas lideranças políticas, um poder transformador da estrutura econômica brasileira e de seus padrões de relacionamento externo que não encontra fundamento na realidade. Em outros termos, confunde-se o argumento liberal com a prática efetiva do Estado brasileiro e de seus principais agentes políticos e econômicos. Vejamos esse último problema mais de perto.

Liberalismo *Ma Non Troppo*

Em que pese minha concordância essencial com o conceito de alinhamento para definir o sentido global da política externa brasileira durante o governo Dutra, creio que essa caracterização geral merece reparos e ressalvas específicas. Como todo rótulo identificador, ele tende a ser simplista, no melhor dos casos, ou mistificador, no pior deles. Quero referir-me, precisamente, às necessárias distinções que se deveria introduzir na consideração da agenda propriamente política de nossa diplomacia, comparativamente à atuação externa no campo econômico, seja no contexto multilateral, seja no âmbito bilateral.

No que se refere às questões políticas multilaterais, de segurança hemisférica ou de doutrina ideológica não há exagero em se afirmar que o alinhamento da política externa brasileira às diretrizes de Washington foi praticamente total, para não dizer simplesmente automático. Na ONU, por exemplo, alguns momentos específicos desse automatismo chegaram a ser constrangedores, como revelado em correspondência de Oswaldo Aranha a Raul Fernandes a propósito de determinadas votações [Moura, 1990: 38-39]. Em outros pontos, entretanto, as sementes de um desentendimento potencial com o "aliado especial" já são perceptíveis mesmo em plena época de euforia alinhada: este seria o caso, por exemplo, da política nuclear ou do processo decisório no Conselho

de Segurança da ONU, ambos objeto de forte crítica "anti-monopólica" por parte dos bacharéis do Itamaraty.

A transposição, contudo, da noção de "alinhamento automático" do terreno político para o campo econômico levanta problemas e dificuldades interpretativas que cabe agora referir.

Quer-me parecer, antes de mais nada, que o mito do "alinhamento automático", como decorrente de uma concepção liberal do mundo compartilhada uniformemente pelo governo Dutra é, ele mesmo, uma construção de tipo ideológico, elaborado pela *intelligentsia* progressista durante os anos de guerra fria, recolhido e aceito em forma subseqüente pela maior parte dos historiadores e cientistas políticos, com uma complacência apenas digna dos simplismos conceituais e das opções excludentes que soem caracterizar os modelos interpretativos geralmente intestáveis formulados no âmbito das ciências humanas. Como muitos mitos, este serve igualmente a determinados ritos expiatórios: para confortar, por exemplo, uma esquerda derrotada diversas vezes no caldeirão conservador da política brasileira. Ele também pode servir de contrapeso argumentativo aos pensadores progressistas engajados na oposição política e intelectual aos dirigentes políticos e líderes econômicos identificados com o "imperialismo norte-americano": são os primeiros que escrevem livros e publicam artigos em revistas especializadas, mas são estes últimos que detêm o controle dos meios de comunicação de massa. A História, na verdade, sempre foi escrita pelas minorias, que ademais são geralmente pouco silenciosas. Mas este é um ponto de história das idéias que não tem muito a ver com nosso debate específico sobre a funcionalidade do liberalismo do governo Dutra para o desenvolvimento brasileiro.

Creio que ficou suficientemente demonstrado no texto, para ir ao ponto crucial de nossa argumentação, que a noção de um "modelo interdependente", tal como resultando de um projeto de estreita "associação" econômica ao "imperialismo norte-americano", não encontra muito suporte na realidade da atuação externa brasileira, diplomática ou governamental, de um modo geral. A percepção de uma diferença básica entre categorias de países, mesmo numa época em que a distinção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento raramente era feita nos foros internacionais, foi operada

relativamente cedo pelos dirigentes brasileiros e pelos formuladores de sua política externa.

A aceitação implícita – ou mesmo a adoção consciente – de uma postura basicamente liberal para o desenvolvimento econômico do Brasil não deveria despertar maiores reações ideológicas contrárias naqueles que escrevem a História. Afinal de contas, como ficou também demonstrado, a alternativa econômica – que, de resto, não estava efetivamente disponível, ou que, pelo menos, não era facilmente implementável – à ordem neoliberal que se cria no pós-guerra não se colocou para o Brasil em termos de uma possível adesão a uma estrutura radicalmente diferente de organização econômica e social, ou seja uma Commonwealth socialista que preexistisse às cruciais escolhas que tínhamos de fazer nas conferências econômicas do período 1944-48. Não se trata apenas de que não tínhamos às nossas portas os "tanques de Stalin", ou de que os "militantes de Prestes" eram bem menos aguerridos que os "agentes de Moscou" trabalhando na Europa oriental. Simplesmente ocorria que as condições estruturais de desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira não impunham muitas outras opções ou modelos de desenvolvimento, senão aquele basicamente liberal e capitalista, que foi, aliás, o seguido por Vargas também.

A única alternativa teoricamente factível, naquele momento, seria o fechamento do Brasil no bilateralismo, com a opção implícita pelo protecionismo comercial e pela autarquia econômica. Isto, no entanto, seria algo impensável nas condições de dependência do comércio exterior para a implementação dos grandes projetos de desenvolvimento da infra-estrutura básica então formulados por parte considerável da elite dirigente. Nem mesmo os seguidores de Luiz Carlos Prestes propunham a "ruptura com o capitalismo" naquela conjuntura histórica.

De resto, e este é um ponto a ser enfatizado várias vezes, a opção preferencial por um pragmatismo exemplar na área econômica – mais do que no terreno político, este marcado por um exacerbado anti-socialismo, que deixou profundas marcas na cultura política e na organização sindical – sempre foi uma marca registrada das "elites dominantes" brasileiras, desde pelo menos a

destruição do "sistema dos tratados" em meados do século passado.

Esse mesmo pragmatismo, de caráter funcional para o desenvolvimento brasileiro, se manifesta desde cedo, igualmente, na área diplomática – tomada em seu sentido amplo, e não exclusivamente corporativo –, mesmo se durante muito tempo, e provavelmente até a modernização da burocracia pública na era varguista, essa área específica da ação política do Estado continuou por tradições "bacharelescas" ou por uma atitude "essencialmente ornamental e aristocrática", para retomarmos os termos de Jaguaribe [1958: 226-227].

Em todo caso, ainda que pouco perceptível (talvez porque pouco explicitado), o pragmatismo diplomático brasileiro parece ser uma constante a partir da era Vargas, mesmo se, durante a Presidência Dutra, ele teve de conviver – muitas vezes em maus termos – com a ideologia simplisticamente anticomunista e pró-americana desses anos. Mesmo que tal pragmatismo não tenha eventualmente tido oportunidade para expressar-se, no período Dutra, enquanto prática efetiva da corporação diplomática brasileira, e mesmo que as doutrinas pragmáticas sobre o tempero do liberalismo econômico com uma certa dose de intervencionismo estatal – prevalecentes de resto entre os empresários e boa parte da burocracia pública – não se encontrassem unificadas *qua* corpo doutrinal dos profissionais da política externa, os diplomatas (e demais burocratas públicos envolvidos na área externa) não poderiam deixar de refletir preocupações predominantes no conjunto da sociedade.

Estes agentes da vontade política do Estado no *front* externo, longe de se deixarem levar teoricamente pelo som da "flauta liberal", perseguiam pelos mais variados meios práticos o atingimento dos objetivos propriamente nacionais de desenvolvimento econômico e de afirmação do país no chamado concerto internacional. Como parece claro pela consulta não engajada que fizemos dos discursos, posições e argumentos veiculados durante a época Dutra, poucos brasileiros, em posição de comando econômico ou de liderança política, colocavam a consecução desses objetivos na dependência político-diplomática de um estrito alinhamento com Washington. Se o fizeram, foram contra a orientação dos demais

membros da burocracia pública e dos próprios grupos de interesse mais importantes no campo econômico. No mais das vezes, porém, o que constatamos foi um claro desentendimento quanto aos objetivos e posições econômicas de cada uma das partes.

Nesse sentido, em que pese o forte ranço antiestatista e efetivamente liberal do discurso público durante o governo Dutra – reações, de resto naturais, depois do autoritarismo estadonovista –, a política econômica externa desse período não foi sensivelmente diferente das oscilações efetivamente registradas durante a primeira era Vargas: etapas de maior ou menor controle das importações, de maior ou menor realismo cambial, de abertura ao capital estrangeiro com a introdução simultânea de controles etc. No conjunto, como pudemos demonstrar, essa política econômica externa, em especial no tocante aos compromissos multilaterais negociados ainda que não implementados) em foros comerciais multilaterais, serviu bastante bem aos interesses nacionais brasileiros durante a fase decisiva do acabamento de sua industrialização básica.

Certamente que o meio ambiente internacional oferecia condições relativamente satisfatórias para a prática de um liberalismo econômico que se poderia definir como vagamente "soft." Mas os desafios que se colocavam aos responsáveis políticos e econômicos eram igualmente importantes. A inescapável assimetria básica da ordem econômica internacional, para não falarmos da inaceitável hierarquização da ordem política mundial, era um dado da realidade externa que as chamadas "elites" brasileiras manejavam com um grande sentimento de frustração – e muitas vezes de ilusão – mas, também com grandes doses de realismo diplomático e de ativismo negociador.

Quanto ao "alinhamento político" não cremos que ele mereça justificativas ou condenações apriorísticas, em bases estritamente morais, bastando-nos com que, do ponto de vista da história ou da ciência política, busquemos honestamente suas razões, como o fez, por exemplo, Gerson Moura em seus trabalhos; de resto, esse tema não constituía o objeto específico do presente ensaio.

Nosso objetivo, mais modestamente, foi o de demonstrar que a chamada "diplomacia do liberalismo econômico" não foi tão perversa quanto pintam seus inimigos ideológicos. Concretamente,

essa diplomacia foi muito pouco liberal em suas manifestações práticas e, se ela teve algum impacto decisivo no desenvolvimento brasileiro, ele está longe de ser globalmente negativo. Em todo caso, a experiência brasileira, em matéria de liberalismo econômico é insuficiente, em termos históricos, para permitir-nos um julgamento abalizado. Provavelmente, os verdadeiros testes da doutrina e da prática liberais, no Brasil, ainda estejam por vir.

Fontes

Arquivo histórico diplomático (Itamaraty):
Maços consultados:
ONU: Ofícios (recebidos), janeiro-abril 1947
ONU: Telegramas (expedidos), 1947-1948
Diversos no Exterior: Conferência de Comércio e Emprego (Delegação do Brasil): Ofícios recebidos, de março de 1947 a março de 1948
Diversos no Exterior: Conferência de Tarifas Aduaneiras e Comércio (Delegação do Brasil): Ofícios recebidos, de 1949 a 1954
Missão Diplomática do Brasil: ONU (GATT) Ofícios (recebidos) 1954-1959
Arquivo Nacional:
Fundo: "Conselho Nacional de Economia" Séries: Comissões Especiais, Intercâmbio Comercial, Produção e Distribuição, Correspondência Geral, Despachos da Presidência

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo R. "Uma Interpretação Econômica da Constituição Brasileira: A representação dos interesses sociais em 1946 e em 1986", in: *Ciência e Cultura*, vol. 39, nº 1, janeiro, pp. 34-46, 1987.

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 6a ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil* (Dois séculos de história). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

_______. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente* (1950-1988). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

BASBAU, Leôncio. *História sincera da República: de 1930 a 1960*. 3a ed., São Paulo: Editora Fulgor, 1968.

BERGSMAN, Joel. *Brazil: industrialization and trade policies*. Londres: Oxford University Press, 1970.

_______. "A política comercial no pós-guerra" *in* Flávio Rabelo Versiani e José Roberto Mendonça de Barros (Orgs.). *Formação econômica do Brasil, a experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva, pp. 391-410, 1977.

BOURRINET, Jacques. *Les Echanges Internationaux, pays en voie de développement*. Paris, Presses Universitaires de France, 1972.

CARVALHO, Delgado de. *História Diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

CERVO, Amado Luiz. "Duas Tendências da Política Exterior do Brasil desde os Anos Trinta". Texto apresentado ao *V Encontro de Historiadores Latino-Americanos e do Caribe* (São Paulo, 22-26 outubro de 1990).

_______. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores* (1826-1889). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1991.

_______. *A política externa brasileira* (1822-1985). São Paulo: Ática, 1986.

CHILCOTE, Ronald H. *The Brazilian Communist Party: conflict and integration,* 1922-1971, Nova York: Oxford Universtiy Press, 1986.

COMBS, Jerald A. *The History of American foreign policy*, vol. II: Since 1900. Nova York: Alfred A. Knopf, 1986.

CONJUNTURA Econômica. "Conjuntura econômica há 40 anos: um final feliz para os anos 50", vol. 44, nº 1, 31 de janeiro de 1990, p. 1.

_______. 1947: "Comércio Exterior", ano I, nº 2, dezembro, pp. 15-17.

_______. 1948a: "A Situação Monetária Internacional e a Paridade do Cruzeiro", ano II, nº 8, Agosto, Estudos Especiais, pp. 20-33.

_______. 1948b: "Entrada e Saída de Capitais em 1947", ano II, nº 9, setembro, *Estudos Especiais*, pp. 23-31.

CRUZ COSTA, João. *Pequena História da República*. 3a ed., Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

DEPARTMENT of State, 1948: United Nations Monetary and Financial Conference, vol. I ("proceedings and documents of Bretton Woods"), Washington, United States Government Printing Office.

DE VRIES, Margaret G. *The IMF in a Changing World, 1945-85*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1986.

DOELLINGER, Carlos *et alii*. *Transformação da estrutura das exportações brasileiras*, 1964/70. Rio de Janeiro: IPEA-INPES, 1973.

ECONOMIST, The. "The ITO that never was" *in A survey of world trade*, 22 setembro 1990, pp. 7-12.

FERREL, Robert H. George C. Marshall, Nova Yor, Cooper Square Publishers (vol. XV: "The American Secretaries of State and their Diplomacy", Ed. by Robert H. Ferrel and Samuel Flagg Bemis), 1966.

FONTOURA, João Neves da. Relatório do Chefe da Delegação do Brasil à IX Conferência Internacional Americana. [Rio de Janeiro], MRE, Serviço de Publicações, 1948.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 14ª ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

_______. *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora A Note, 1954.

GARDNER, Richard N. *Sterling-dollar diplomacy in current perspective: the origins and the prospects of our international economic order*. New York: Columbia University Press, 1980.

GATT. 1964: *The role of GATT in relation to trade and development*. Genebra, GATT.

HILTON, Stanley E. "The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: end of the special relationship", in: *The Journal of American History*, vol. 68, nº 3, dezembro 1981, pp. 599-624.

HUDDLE, Donald L. "Balanço de pagamentos e controle de câmbio no Brasil, diretrizes políticas e história, 1946-1954" *in* Flávio Rabelo Versiani e José Roberto Mendonça de Barros (orgs.),

Formação econômica do Brasil, a experiência da industrialização. São Paulo: Saraiva, pp. 357-389, 1977.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico do Brasil*, 1930-1970, 2a ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

________ . *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 1968

JACKSON, John H. *World Trade and the Law of GATT*. Charlottesville, Va.: The Michie Company, 1969.

JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira.* Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros. 1958.

LAFER, Celso. "O GATT, a cláusula de Nação Mais Favorecida e a América Latina", *Revista de Direito Mercantil*, vol. X, nº 3, pp. 41-56, 1971.

LAFER, Horácio. "O Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e de Comércio (GATT)" *in:* Horácio Lafer, *Perfis Parlamentares*, 38. Brasília, Câmara dos Deputados, pp. 275-288, 1988.

LONG, Olivier. "La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilateral du GATT" *in: Académie de Droit International,* Recueil des Cours 1983, IV. Haia, Martinus Nijhoff, pp. 9-142, 1988.

LUZ, Regina da e FLAKSMAN, Dora. "FONTOURA, João Neves da" *in:* Israel Beloch e Alzira Alves de Abreu (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-1983*. Rio de Janeiro, Editora Forense Universitária, FGV/CPDOC, Finep, vol. 2, pp. 1.313-1.326, 1984.

MALAN, Pedro Sampaio. "Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)" *in* Boris Fausto (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*, III: O Brasil Republicano, 4º vol.: Economia e Cultura (1930-1964), 2a ed., São Paulo: Difel, pp. 51-106, 1986.

________ *et alii*. *Política econômica externa e industrialização do Brasil (1939/52)*. 2a ed., Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

MALIN, Mauro e FLAKSMAN, Dora."DUTRA, Eurico Gaspar" *in* Israel Beloch e Alzira Alves de Abreu (Coords.), *Dicionário histórico-biográfico brasileiro, 1930-1983*. *Op. cit.*, vol. 2, pp. 1.126-1.154, 1984.

MANGABEIRA, Otávio. "Saudação ao General Eisenhower", *in:* Otávio Mangabeira, *Perfis Parlamentares*, 10. Brasília, Câmara dos Deputados, pp. 440-446, 1978.

MARTINS, Luciano: *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Éditions Antrophos, 1976.

MAYER, Jorge Miguel e BENJAMIN, César. "COSTA, Artur de Souza" *in:* Beloch e Abreu (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-1983*. *Op. cit.,* vol. 2, pp. 960-964, 1984.

MAYER, Pierre. *La Métamorphose: essai sur le multilatéralisme et le bilatéralisme*. Paris: Economica, 1983.

MENDONÇA, Sonia Regina de. "As Bases do Desenvolvimento Capitalista Dependente: da industrialização restringida à internacionalização" *in:* Maria Yedda L. Linhares (org.), *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MINISTÉRIO do Trabalho, Indústria e Comércio, 1948: Carta de Havana, Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas. [Rio de Janeiro], Departamento Nacional de Indústria e Comércio.

MOTA, Carlos Guilherme. *História moderna e contemporânea*. São Paulo, Editora Moderna, 1986.

MOURA, Gerson. *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

________. "Historiografia e relações internacionais", *Contexto Internacional*, ano 5, nº 10, julho-dezembro 1989, pp. 67-85.

________. "As razões do alinhamento: a política externa brasileira no após-guerra, 1946-1950", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano XXVIII, nos 109-110, pp. 37-50, 1985.

________. 1982; Brazilian Foreign Relations, 1939-1950: The changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War. [Cap. V: "The Post-War Years (1946- 1950), pp. 209-314] Londres: University College (tese de doutoramento em História, mimeo).

NIVEAU, Maurice. *Histoire des faits économiques contemporains*. Paris: Presses Universitaires de France, 1976.

PALAZZO DE ALMEIDA, Carmen Lícia. FUNDING LOAN: *O empréstimo de consolidação de 1988.* Brasília: Universidade de Brasília (tese de mestrado em História, mimeo), 1986.

PALMER, R. R. *A history of the modern world*. 2a ed., Nova York: Alfred A. Knopf, 1960.

PATTERSON, Gardner. *Discrimination in international trade: the policy issues*, 1945-1965. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1966.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 5ª ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1975.

POLLARD, Robert A. *La seguridad económica y los orígenes de la guerra fria, 1945-1950*. México: Ediciones Gernika, 1988.

SILVA, Hélio. *O poder civil*. Porto Alegre: LP&M Editores, 1985.

________. 1945: *Porque depuseram Vargas* [O Ciclo de Vargas, Volume XV]. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

SKIDMORE, Thomaz E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 4a ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História da burguesia brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

VARGAS, Getúlio. *A política trabalhista do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1950.

VIANNA, Hélio. *História do Brasil*. 12ª ed. (revista e atualizada por Américo Jacobina Lacombe). São Paulo: Edições Melhoramentos-Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

________. *História do Brasil*, volume II: Monarquia e República. 6ª ed., São Paulo: Edições Melhoramentos, 1967.

________. *História Diplomática do Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Edições Melhoramentos, s.d. [1ª edição: 1958].

VILLELA, Annibal Villanova e SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira*, 1889-1946. 2ª ed., Rio de Janeiro: IPEA-INPES, 1975.

WEISS, Michael. "A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Mito da Relação Especial", *in: Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano XXIX, nº 115-116, 1986, pp. 57-82.

WILGUS, A. Curtis e D'EÇA. Raul. *Latin America History*. 5ª edição, Nova York, Barnes and Noble, 1963.

WIRTH, John D. *The politics of Brazilian development, 1930-1954*. Stanford: Stanford University Press, 1970.

YEAGER, Leland B. *International monetary relations: theory, History, and Policy*. 2a ed., Nova York: Harper & Row, 1976.

A Política Externa do Segundo Governo Vargas

Monica Hirst

"O tempo passado e o tempo presente
estão ambos talvez presentes no tempo futuro
e o tempo futuro contido no tempo passado.
Se todo tempo é eternamente presente
todo tempo é irredimível."

(Quatro Quartetos, T. S. Eliot)

Introdução

A política internacional do Brasil durante o segundo governo Vargas apoiava-se em duas idéias básicas: a primeira de que as relações econômicas externas deveriam contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento econômico brasileiro; e a segunda de que fosse mantido o alinhamento político e militar aos "princípios de solidariedade do mundo ocidental." De acordo com as duas premissas assinaladas, o discurso e a prática da política externa brasileira tiveram seu conteúdo definido pelas ênfases específicas que seus principais atores procuraram destacar.

Atores mais envolvidos no projeto de cooperação econômica procuravam se guiar por uma noção menos ideológica dos laços econômicos externos do país. Horácio Lafer, na condição de ministro da Fazenda (1951-53), foi o personagem mais importante na montagem de um projeto econômico que articulasse a cooperação econômica internacional à ação empreendedora do Estado e à participação crescente do interesse privado nacional. Lafer concentrou sua atuação externa na busca de financiamentos junto aos organismos financeiros.

Um traço relevante da política econômica de Vargas foi a compatibilização de modelos de ação diferente, através da criação de espaços alternativos de formulação de políticas. Ao mesmo tempo que estimulava a implementação de uma política econômica desenvolvimentista associada ao capital estrangeiro, Vargas assumia compromisso de cunho mais nacionalista visando consolidar bases de autonomia para a nação. A criação da Assessoria Econômica da Presidência da República cumpriu um papel fundamental neste processo, criando uma articulação dinâmica entre a política administrativa e o planejamento estatal. A figura mais destacada na Assessoria foi Rômulo Almeida, que procurou articular os princípios orientadores do pensamento econômico nacionalista a projetos de autonomia e desenvolvimento.

Para entender a política externa deste período é necessário analisar a própria formação do gabinete de Vargas e a composição política que este buscou na escolha de seus ministros. A presença dos Chanceleres João Neves da Fontoura (1951-51) e Vicente Rao (1953-54), compondo o peso conservador do ministério, tornava a política externa um campo de ação minado de contradições e ambigüidades. Não obstante, associar alinhamento político a nacionalismo não representava em si mesmo um paradoxo, graças ao papel neutralizador que poderia ser desempenhado pela política de desenvolvimento econômico.

Existia um consenso, tanto em relação à necessidade da cooperação econômica internacional quanto à inexorabilidade do alinhamento aos Estados Unidos. As diferenças apareciam nos debates sobre as formas desde cooperação e a profundidade deste alinhamento. Em termos político-militares, Vargas procurou deixar explícito seu alinhamento ao governo norte-americano. Seus discursos internalizavam as noções mais elementares da guerra fria que confundiam o inimigo interno com o externo. Eram endossadas concepções ideológicas que justificavam a ação concreta de seu governo nos entendimentos com os Estados Unidos.

A utilização por Vargas de um discurso mais radical, que enfatizasse a questão da autonomia, esteve sempre relacionada a temas econômicos. As demandas por um desenvolvimento econômico em bases autônomas, aliadas ao pleno funcionamento de uma ordem

democrática, tinham um efeito multiplicador quanto ao número de atores, questões e espaços de discussão sobre as relações externas brasileiras. Este processo transformou o relacionamento internacional do país num tema de preocupação que extrapolava a ação de Vargas, o Itamaraty, o gabinete da presidência e mesmo o Estado em seu sentido mais amplo. A manifestação de setores políticos, de intelectuais e da imprensa levou, em algumas ocasiões, que problemas passíveis de serem resolvidos no aparelho estatal se transformassem em temas de mobilização nacional. Esta realidade foi algumas vezes estimulada pelo próprio governo como um recurso político para a negociação de interesses divergentes. Outras vezes, no entanto, se originava da dinâmica específica das relações entre setores sociais, grupos políticos e correntes de pensamento.

Este trabalho pretende analisar os principais aspectos da política internacional do Brasil durante o segundo governo de Vargas. Para tanto foram destacados como temas relevantes: os percalços enfrentados em suas negociações com os Estados Unidos; as contradições de suas relações com a Argentina; seus primeiros esforços de petrolífera; e o peso dos fatores externos sobre o desfecho de agosto de 1954. Em todos estes temas coloca-se a manobra do governo Vargas em suas negociações externas. A análise de cada um mostra como este esgotamento está relacionado à atuação de determinados atores, a força de certas pressões externas, e a escolha inadequada de uma estratégia de ação.

As Relações com os Estados Unidos

A vitória de Vargas em 1950 implicou, desde o seu primeiro momento, numa revisão das relações com os Estados Unidos. Já na campanha eleitoral duas premissas básicas da política externa de seu governo haviam sido anunciadas: uma ação internacional condizente com os interesses nacionais do país e o esforço por conseguir uma maior cooperação econômica por parte da administração norte-americana. Vargas tinha como preocupação reverter a marginalidade do Brasil tratando de recuperar um poder de negociação perdido desde o fim da segunda Guerra Mundial. O novo presidente junto a seus assessores – particularmente o

chanceler João Neves da Fontoura – acreditavam que o Brasil merecia maior reconhecimento dos Estados Unidos, tendo em vista os compromissos passados e presentes assumidos em nome de sua solidariedade ocidental.[387] O caminho encontrado para fazer valer seus "direitos" foi o de fortalecer os canais políticos de comunicação com os Estados Unidos, fosse através da construção de uma agenda estritamente bilateral ou da utilização de espaços multilaterais.

As negociações bilaterais iniciaram-se durante a preparação da posição brasileira na IV Reunião de Consulta prevista para abril de 1951. Já nos acertos quanto à atuação da delegação brasileira o governo dos Estados Unidos expressou suas expectativas de cooperação do Brasil. O novo governo brasileiro, de sua parte, aproveitou para colocar sobre a mesa suas demandas em troca de um apoio às posições norte-americanas. Esperava-se o atendimento de alguns pedidos como: a liberalização do crédito pedido ao Eximbank e ao Banco Internacional para a implantação de indústrias básicas e obras públicas: um especial incentivo do governo Truman ao investimento privado norte-americano no Brasil; e a suspensão das restrições norte-americanas ao preço do café. Também se pedida a inauguração imediata de uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que servisse de instrumento de apoio do governo norte-americano ao desenvolvimento industrial brasileiro.

Em termos políticos havia a expectativa de que este novo *round* de negociação com os Estados Unidos trouxesse ainda melhores resultados do que os Acordos de Washington de 1942. O chanceler João Neves da Fontoura acreditava poder extrair maiores vantagens junto ao governo norte-americano do que seu colega Oswaldo Aranha nos anos 40. De acordo com sua percepção estes entendimentos haviam sido desfavoráveis para o Brasil, subestimando-se o poder de negociação do país.

Os acertos bilaterais em abril de 1951 durante a IV Reunião de Consulta terminaram contemplando uma ampla agenda de negociações. O Brasil ofereceu a exportação de materiais estratégicos – principalmente manganês e areias monazíticas –, pedindo em troca financiamentos para a industrialização destes produtos e para os programas de desenvolvimento a serem definidos pela Comissão

Mista, a garantia de novos suprimentos bélicos. Neste caso acreditava-se que o Brasil era merecedor de um tratamento preferencial ao lado de seus colegas latino-americanos.

Ao final da Conferência, o governo brasileiro parecia estar bastante seguro quanto à obtenção de importantes concessões econômicas norte-americanas. Tendo garantido um crédito de trezentos milhões de dólares para o conjunto de projetos a serem encaminhados pela Comissão Mista, o governo Vargas mostrava-se otimista quanto às novas perspectivas das relações Brasil-Estados Unidos. A articulação entre a cooperação político-militar e econômica era percebida como uma estratégia exitosa. Ao mesmo tempo, o ministro João Neves acreditou que os benefícios para o Brasil poderiam ser ainda maiores se o país ampliasse suas concessões no campo militar-estratégico. Somam-se então aos entendimentos de venda de materiais estratégicos as conversações para o envio de tropas brasileiras às guerras da Coréia.

O Acordo Militar de 1952

Mais uma vez o governo Vargas buscou tirar vantagens dos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Em 1942 estes interesses definiam-se pela utilização das bases no nordeste brasileiro, pelo suprimento de materiais estratégicos e pelo rompimento do Brasil com o Eixo. Quase dez anos depois as negociações entre os dois países se dava em torno ao suprimento de materiais estratégicos, da participação de tropas brasileiras na guerra da Coréia e do alinhamento incondicional à política contencionista norte-americana.

Os Estados Unidos, de seu lado, além de buscarem garantir o suprimento de materiais estratégicos, percebiam o envolvimento do Brasil na guerra da Coréia como um maneira de comprometer outros países latino-americanos com a contenção do comunismo na Ásia. Para as autoridades militares norte-americanas, a participação do Brasil teria um efeito psicológico positivo, permitindo também um sistema de rodízio que repercutiria favoravelmente sobre a opinião pública americana.[388] Para o Brasil, entretanto, abria-se um campo delicado, tendo em vista o impacto doméstico causado pelos novos termos do alinhamento a Washington, Vargas

tinha diante de si um jogo de pressões difícil de ministrar: o governo norte-americano, os militares brasileiros, sua base de apoio político-partidária, e a opinião pública no país.

Em junho de 1952, a partir das dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos em darem um rápido fim à guerra da Coréia, aumentaram as pressões sobre o governo brasileiro, levando-o a examinar, mais detidamente a hipótese de seu envolvimento direto no conflito. Nesta ocasião também se negociava um acordo militar entre os dois países, estabelecendo-se uma estreita associação entre o envio das tropas à Coréia e aos termos do acordo. A polêmica interna sobre a participação do país na guerra repercutiu de imediato sobre a posição do Brasil nestas negociações, porém de forma inversa a que imaginava o ministro João Neves. À medida que esta participação começou a se mostrar problemática, dificultava-se a obtenção de concessões da administração Truman, fosse na órbita da assistência militar ou da cooperação econômica. Este jogo de "toma-lá-dá-cá" foi explicitado nas negociações militares Brasil-Estados Unidos desenvolvidas durante o segundo semestre de 1951.

O pacto militar proposto pelos Estados Unidos seguia as mesmas premissas do Acordo de 1942, destacando-se os entendimentos para a defesa do continente e a preparação de forças à disposição da ONU para seu envio à Coréia, ou a qualquer outro lugar que se mostrasse necessário. Tornava-se, no entanto, cada vez mais difícil para Vargas contar com um consenso interno favorável à participação militar brasileira na Coréia. Esta dificuldade, por sua vez enfraquecia, dentro da administração Truman, as argumentações favoráveis a uma maior cooperação militar e econômica com o Brasil.

Ao final de agosto de 1951, as autoridades militares norte-americanas propuseram a assinatura de um acordo secreto nos mesmos moldes do que havia sido assinado em 1942. Esta solução representava uma derrota para o Brasil, já que os Estados Unidos conseguiam isolar os entendimentos militares das demandas brasileiras de cooperação econômica. Os compromissos assumidos pelo governo Vargas não implicavam formalmente em qualquer tipo de

contrapartida econômica por parte da administração norte-americana.

Diante dos obstáculos de caráter doméstico, para a obtenção do apoio político necessário ao envio de tropas brasileiras para a Coréia, Vargas procurou ganhar tempo junto ao governo Truman, através da concessão de materiais estratégicos. Em fins de 1951, por ocasião da visita do presidente da Comissão de Energia Atômica da ONU ao Brasil, foi renovado o Acordo Atômico Brasil-Estados Unidos. De acordo com seus termos, o governo brasileiro se comprometia a vender aos norte-americanos 15 mil toneladas de monazita, sais de cério e terras-raras no período de três anos.

Internamente, a discussão em torno do envio de tropas brasileiras para a Coréia e da assinatura de um acordo militar com os Estados Unidos, terminou minando a aliança entre Vargas e os setores militares nacionalistas. Esta aliança havia representado uma base de sustentação fundamental nos primeiros momentos do novo governo, expressa politicamente na presença do general Estillac Leal no Ministério da Guerra. Sua desarticulação representou um rearranjo nos círculos internos do poder, que – como se verá – abriu um importante flanco de vulnerabilidade para o governo Vargas.

Tanto o Acordo Atômico quanto o Acordo Militar se converteram para Vargas em fontes de pressão, que articuladas a outros fatores, levaram a um processo de crescente instabilidade política. Como conseqüência imediata da assinatura do Acordo em 1952, Estillac Leal demitiu-se do cargo de Ministro da Guerra, dando início a um processo de marginalização progressiva dos setores militares nacionalistas. O afastamento do grupo nacionalista, entretanto, não significou o fortalecimento de uma orientação militar pró-americana no governo de Vargas. De fato o governo caía numa dinâmica na qual a perda de determinadas bases não resultava no ganho de outras. A escalada de uma mobilização oposicionista, já no início de 1952, criava um processo onde as modificações introduzidas na composição de forças do governo se tornavam perdas políticas definitivas para Vargas.

A política sobre a assinatura de um acordo militar com os Estados Unidos, teve ressonância imediata no Congresso brasileiro. A articulação no meio parlamentar de uma frente oposicionista à

política externa de Vargas, dificultou o processo decisório do Estado quanto aos termos acelerar a aprovação no Congresso da assinatura do Acordo, temendo inclusive novas dificuldades externas que poderiam produzir-se em função do calendário eleitoral norte-americano.[389]

A morosa tramitação, ao longo de nove meses, do acordo militar Brasil-Estados Unidos no Congresso exacerbou e polarizou o debate político dentro e fora do parlamento. Pela primeira vez o antagonismo *nacionalismo versus alinhamento* se transformou em tema de debate nacional, ocasionando uma articulação de interesses e opiniões que envolviam os setores mais expressivos da sociedade brasileira. Militares, parlamentares, burocratas, empresários, camadas populares e intelectuais participavam do debate aproveitando, também, para explicitarem seu posicionamento com a questão petrolífera. Surgia, portanto, o primeiro episódio de polarização e debate em torno da política externa do governo segundo Vargas.

Sem dúvida, a questão mais expressiva para um mapeamento no Congresso das posições partidárias sobre as relações com os Estados Unidos, foi a do acordo militar. Durante seu debate na Câmara dos Deputados, foi levantada, direta e indiretamente, uma série de posições que demarcavam as clivagens intra e interpartidárias quanto ao relacionamento do Brasil com o governo norte-americano. Ao mesmo tempo, a discussão sobre o Acordo abriu espaço para controvérsias, sobre a Conferência de Washington e o envio de tropas para a Coréia que, isoladamente, não haviam provocado um debate parlamentar contundente.

Analisando as posições partidárias, constata-se, em alguns casos, um leque bastante diversificado de posições. O caso mais interessante se deu com à UDN, em função de suas divisões internas. Se historicamente este partido representava o setor da elite brasileira mais identificado aos interesses norte-americanos, seu papel oposicionista lhe obrigava a defesa de bandeiras anti-Vargas. A princípio, não coube à UDN outra alternativa senão coordenar o pacto militar com os Estados Unidos, argumentando tratar-se de uma iniciativa do Executivo que atropelava as prerrogativas do Legislativo. Esta posição, no entanto, não foi unânime no partido, e progressivamente a UDN se transformou numa força política

decisiva para a aprovação do Acordo no Congresso. A cartada final para esta virada foi a negociação do partido, junto ao governo, da indicação de um destacado correligionário, o brigadeiro Eduardo Gomes, para o cargo de presidente da Comissão Mista Militar Brasil-Estados Unidos.

A Comissão Mista

No campo econômico o primeiro passo concreto visando à formalização de uma relação de cooperação entre os dois países, se deu durante o primeiro semestre de 1951, com início dos trabalhos da Comissão Mista. O funcionamento na Comissão cumpria objetivos diferentes para ambos os governos: do lado norte-americano, tratava-se apenas de um instrumento político; enquanto que para o governo Vargas, esta iniciativa seria instrumental para promover o desenvolvimento econômico do país. Um dos representantes norte-americanos na Comissão deixou bastante clara esta diferença ao afirmar: "A operação completa, no que dizia respeito aos Estados Unidos, era basicamente política e não econômica. Nós concordamos com ela por razões políticas e não econômicas. Nós queríamos recuperar nossas relações enfraquecidas com o Brasil."[390]

Após ter trabalhado, de julho de 1951 a julho de 1953, na elaboração de projetos que envolviam os programas prioritários para o desenvolvimento econômico de longo prazo do Brasil, a Comissão começou a se deparar com uma série de dificuldades. A passagem da teoria à prática mostrou-se lenta, em função da reduzida disponibilidade de recursos financeiros dos organismos norte-americanos. Entre as razões que obstacularizavam este encaminhamento se destacavam as divergências intraburocráticas da administração Truman. O Departamento de Estado defendia a participação do capital norte-americano em projetos de desenvolvimento econômico na América Latina, desde que este tivesse um papel complementar e não substitutivo ao investimento privado, e que pudesse ser financiado através de mecanismos não-inflacionários. Esta posição, entretanto, não coincidia com aquela defendida pelos burocratas de organismos financeiros – presentes, fundamentalmente, no BIRD e no Eximbank –, contrária a qualquer tipo de

comprometimento do governo norte-americano com projetos de desenvolvimento econômico na América Latina.[391]

A experiência da Comissão Mista reproduzia, de certa maneira, uma contradição já vivenciada durante os anos 40 nas relações Brasil-Estados Unidos. De forma semelhante a Missão Cooke de 1942, a Comissão Mista dispunha de um programa que, em sua essência, se mostrava incompatível com os reais interesses dos Estados Unidos na região latino-americana. Em 1942 estes interesses definiam-se por assegurar que o continente cumprisse a função de fiel supridor de materiais estratégicos.[392] Quase dez anos depois, a questão era ainda garantir este suprimento e assegurar um campo fértil para os investimentos privados norte-americanos. Nos dois casos, o projeto de um desenvolvimento econômico em bases auto-sustentadas tornava-se secundário e até problemático. Em termos comparativos, é interessante ressaltar que ambas as experiências se deram com Vargas na presidência, que acreditava na possibilidade de que fossem negociadas as condições de dependência econômica do Brasil aos Estados Unidos.

No início dos anos 50, o projeto de desenvolvimento econômico em marcha no Brasil buscava a articulação de três variáveis: a interiorização das relações de dependência através da cooperação internacional; a extensão da autonomia do Executivo com relação ao Congresso no que tange à questão do desenvolvimento econômico; e o aparecimento de novos interesses e novas alianças entre técnicos e empresários.[393] A intenção dessas três variáveis tinha como uma de suas conseqüências a institucionalização da cooperação internacional, visando, em última instância, a criação de mecanismos que facilitassem a entrada de capital privado norte-americano no país. O Brasil, nesse período, aparecia como um país no qual a fixação deste capital era relativamente baixa, apesar de registrar um movimento significativo de investimentos. O interesse político do governo brasileiro neste contexto era o de assegurar a extensão dos benefícios do Ponto IV (que haviam muito limitados para a América Latina), para um projeto global de desenvolvimento econômico do país. A operacionalização deste projeto implicava a criação de uma estrutura administrativa que gerenciasse e canalizasse os recursos obtidos. Para tanto se deveria montar um banco

de desenvolvimento que coordenasse a aplicação de recursos externos e internos, com o objetivo de implementar os projetos aprovados pela Comissão Mista.

Em fevereiro de 1952, Vargas submeteu ao Congresso a aprovação do projeto de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além da capitação de financiamentos externos, previa-se a captação de recursos internos, determinando-se a transferência de uma percentagem das receitas dos depósitos das caixas econômicas, do sistema de previdência social e das reservas técnicas das companhias de seguros. Através desta medida ampliava-se a ação econômica estatal, e criava-se uma instância mediadora entre o Estado, o meio privado nacional e os organismos internacionais de créditos.[394]

Entre as dificuldades encontradas pelas autoridades brasileiras para ver atendida suas reivindicações econômicas estava a própria conjuntura política interna dos Estados Unidos. Sendo 1952 um ano de eleições presidenciais, a concretização dos projetos elaborados pela Comissão tornava-se bastante incerta. De fato, com a inauguração da administração Eisenhower, a atitude do governo norte-americano com relação a esses projetos foi a de negar qualquer compromisso quanto ao seu financiamento. Este ponto foi esclarecido pessoalmente a Alzira Vargas durante sua permanência em Washington, e reafirmado posteriormente por Milton Eisenhower em sua visita ao Brasil.[395] Como resultado, foram desativados os trabalhos da Comissão em meados de 1953, havendo por parte do governo norte-americano uma postura extremamente evasiva quanto à execução dos projetos aprovados. Para o governo brasileiro, o encerramento da Comissão ao final foi conveniente, por evitar um desgaste ainda maior de sua solicitação junto ao BIRD e ao Eximbank.

É inegável que a ascensão dos republicanos nos Estados Unidos significou um retrocesso na política de cooperação e econômica com o Brasil. A principal preocupação das autoridades financeiras norte-americanas passou a ser que o país liquidasse seus atrasados comerciais, em vez de promover novos investimentos através da aplicação dos financiamentos solicitados, esta sugestão foi

abertamente mencionada na Declaração do Fundo Monetário Internacional em dezembro de 1952.[396]

No Brasil, a reforma ministerial de junho de 1953, a pasta da Fazenda para Oswaldo Aranha, que procurou fortalecer a posição brasileira nas negociações econômicas junto aos Estados Unidos. A larga experiência de Aranha no relacionamento com o governo norte-americano torna-se, nesta conjuntura, um capital precioso para evitar um desgaste ainda maior do país. Por outro lado, a entrada de Oswaldo na Fazenda coincidia com a saída de João neves do Itamaraty. Esta mudança poderia ter implicações diretas sobre as relações Brasil-Estados Unidos, fortalecendo sua pauta econômica e enfraquecendo a política. Esta estratégia, entretanto, não pode ser implementada já que a agenda econômica entre os dois países reduziu-se à discussão do preço teto do café e do pagamento dos atrasados comerciais.

Ao mesmo tempo, o governo norte-americano tornava-se cada vez menos simpático às medidas econômicas de cunho nacionalista que vinham sendo adotadas por Vargas, destacando-se, então, a regulamentação da remessa de lucros dos investimentos estrangeiros e a criação de uma empresa com participação majoritária do Estado para a exploração e refinação do petróleo.[397] De fato, os desdobramentos concretos dos entendimentos econômicos Brasil-Estados Unidos, a partir de 1953, revelaram o aprofundamento de uma relação assimétrica, na qual o espaço de negociação para o Estado brasileiro se mostrava cada vez mais limitado. A conversão do financiamento do Eximbank num crédito para o pagamento de atrasados comerciais, a dificuldade de obtenção de quaisquer outros financiamentos e a inflexibilidade do governo norte-americano em alterar suas normas para a fixação de preços de café, confirmavam esta tendência.

Paralelamente, a expansão da ação do Estado e o fortalecimento da iniciativa privada nacional, evidenciava uma vitalidade dos próprios fatores econômicos internos. A criação do BNDE e da Petrobras representavam iniciativas que favoreciam a ampliação das condições básicas para a montagem de uma estrutura industrial que, naquele momento, tanto poderia marchar em direção a um modelo associado, quanto a um projeto nacional autônomo.

A Diversificação da Agenda Externa

Apesar do peso dominante das relações com os Estados Unidos, a política externa do segundo governo Vargas ensaia os primeiros passos em direção a uma agenda internacional mais diversificada. Este esforço se deu na busca de posições convergentes com outros países subdesenvolvidos em temas não diretamente relacionados aos interesses estratégicos norte-americanos. Através da aproximação aos países subdesenvolvidos também se pretendia uma maior projeção internacional do Brasil e a abertura de novos horizontes econômicos para o país. A descolonização de regiões produtoras de matérias-primas, que concorriam com produtos brasileiros, poderia propiciar oportunidades para a diversificação da pauta de exportações do Brasil. Neste sentido a independência de nações asiáticas, árabes e da África negra poderia implicar algumas vantagens econômicas relacionadas ao comércio internacional. A busca de uma projeção internacional por meio de uma política mais ativa junto ao mundo subdesenvolvido, implicou também a valorização do espaço multilateral. A ONU tornou-se aqui o espaço por excelência desta política. A efetivação desta proposta, entretanto, esbarrava quase sempre nos fortes condicionamentos impostos pela guerra fria.

Além de constituir um obstáculo para o aprofundamento das relações do Brasil com a América Latina, e com o mundo subdesenvolvido, a presença norte-americana no sistema internacional também inibia a aproximação dos países a outras nações industrializadas. Esta situação também reforçava-se pelas condições da reestruturação das economias européias. Tanto em termos políticos quanto econômicos, a Europa Ocidental buscava, em primeiro lugar, fortalecer suas relações dentro do próprio mundo capitalista; em segundo lugar estabelecer um *modus vivendi* com o bloco socialista; e finalmente, redefinir o relacionamento com suas ex-colônias. A América Latina, portanto, ocupava um lugar inexpressivo na agenda internacional da maioria dos países europeus, que por sua vez, concebiam o continente americano como uma "área de influência" direta dos Estados Unidos. Para países como o Brasil, esta constelação de fatores obstaculizava uma atuação menos subordinada aos interesses da política externa norte-americana.

No âmbito latino-americano, o quadro de instabilidade política e a forte presença dos Estados Unidos foram fatores que, direta ou indiretamente, condicionaram o Brasil. A estratégia norte-americana de privilegiar relações bilaterais com os países da América Latina, tinha como efeito: reduzir o perfil de sua política hemisférica e limitar a aproximação entre os países da região. Em termos multilaterais, as relações com a América Latina concentravam-se em dois espaços: Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Na OEA se entrecruzavam os entendimentos dos Estados Unidos com as demais relações do Brasil no continente. A CEPAL converteu-se num canal respiradouro, através do qual se ensaiava uma política coordenada de defesa do desenvolvimento econômico da América Latina.

O Brasil desempenhou um papel importante na constituição e legitimação da CEPAL. Depois de vencer as pressões dos Estados Unidos para sua disposição, este organismo se tornou o principal foro multilateral para o debate de um projeto coordenado de desenvolvimento econômico latino-americano. Vale sublinhar, entretanto, que a CEPAL representou mais um laboratório de idéias do que um foro de decisão de políticas, tendo sua principal contribuição se dado através de influência que exerceu sobre o pensamento econômico brasileiro nesse período. Passaram pela "escola da CEPAL" uma geração de jovens economistas que posteriormente iriam estar presentes na formulação de projetos de desenvolvimento nacional.[398]

Já na OEA, a participação do Brasil cumpria um papel importante para a legitimação do sistema interamericano. Para os Estados Unidos, a aliança com o Brasil era um fator quase imprescindível na busca de um apoio amplo no continente. Por outra parte, muitos países latino-americanos viam a presença do Brasil como uma chance para a maior ressonância às demandas da região.

Os anos de 1951-1954 na América Latina tiveram como fatos políticos de maior relevância a revolução boliviana de 1952 e a intervenção branca norte-americana na Guatemala em 1954. Em ambos os episódios o governo brasileiro se alinhou com os Estados Unidos, demonstrando ser incapaz de desenvolver posicionamentos próprios que tecessem um caminho independente de

relacionamento com a região. De fato, o Brasil revelava posturas diferentes frente a temas econômicos e políticos. No primeiro caso sua posição era crítica, de denúncia ao caráter assimétrico das relações econômicas dos Estados Unidos com a América Latina. Em temas políticos, entretanto, o país assumia uma posição de inquestionável alinhamento ao governo norte-americano.

A ausência de uma política latino-americana dissociada dos interesses norte-americanos era estimulada pela visão de mundo da elite brasileira. O desprezo da classe política pela região levava a uma negação da identidade latino-americana; percebida mais como uma opção ideológica do que um condicionante cultural e histórico. Por caminhos diversos estabelecia-se uma convergência com a percepção norte-americana de que os esforços de integração regional poderiam representar uma ameaça à estabilidade do sistema interamericano.

As Relações com a Argentina e o Pacto ABC

A assunção de Perón à presidência na Argentina em junho de 1946 coincidiu com um período em que Vargas havia sido afastado do poder no Brasil. A deposição de Getúlio, em outubro do ano anterior, se deu em condições bastante excepcionais, por ter-se mantido até o final articulado às suas bases trabalhistas. Os meses em que transcorreram de agosto a outubro de 1945 evidenciaram um inegável apoio trabalhista a esse governante, explicitado no movimento queremista. Apesar de não conseguir reverter o calendário eleitoral, que previa para novembro a escolha por sufrágio de um novo presidente, o ditador em retirada contou até o final com um apoio popular, que cinco anos mais tarde lhe permitiu voltar ao poder.

Para os Estados Unidos o novo estilo de liderança inaugurado por Perón e Vargas era identificado como uma ameaça a seus interesses políticos e econômicos na América Latina. A atuação do governo norte-americano, nos dois casos, mostrou claramente sua aversão político-ideológica ao populismo, que, por seu conteúdo nacionalista, passaram a ser confundidos com movimentos de esquerda.

A sintonia política entre a Argentina e o Brasil em meados dos anos quarenta não impediu, entretanto, que ambos países tomassem rumos diferentes, tanto no que tange às suas políticas internas, quanto externas. No Brasil, o período Dutra (1946-1951) corresponde a uma fase de extrema inoperância do Poder Executivo, caracterizando-se, pela retomada de antigas querelas regionais e pelos entrechoques das forças partidárias recém-constituídas. No plano internacional, a política externa do país se pautava por um alinhamento incondicional aos Estados Unidos. Este quadro não poderia ser mais contrastante com o que ocorria na Argentina. Em plena efervescência peronista, a sociedade argentina tomava contato com um novo estilo de liderança política, que tinha suas contradições em grande parte amortecidas pela prosperidade do pós-guerra. No plano externo, apoiado nas excepcionais condições materiais de seu país, Perón se tornou exemplo de rebeldia, desenredando-se sistematicamente da camisa-de-força imposta pela política contencionista norte-americana. Esta postura se apoiava no projeto de política externa peronista, conhecido como o da "Terceira Posição."

Na segunda metade dos anos quarenta tornaram-se freqüentes as diferenças entre as posições sustentadas pela Argentina e o Brasil no sistema internacional. Em temas econômicos a Argentina defendia práticas de complementação econômica e relações preferentes – particularmente entre países limítrofes ou de uma mesma região – que não dependessem da aprovação de organismos multilaterais. O Brasil, de outra parte, seguia sem discussão a posição dos Estados Unidos, de defesa obstinada do multilateralismo e da preservação do livre-comércio.

No campo político, as diferenças se davam quanto ao projeto de inserção internacional de ambos os países. O Brasil procurou acompanhar com fidelidade, em alguns momentos até excessiva, a cartilha ideológica dos Estados Unidos. Já a Argentina tratou de maximizar uma posição eqüidistante dos dois pólos de poder internacional que se cristalizavam com a guerra fria. Exemplos notáveis destas diferenças foram: a questão das relações diplomáticas com a União Soviética e a adesão ao Tratado do Rio de Janeiro (TIAR). Enquanto Péron estabelecia relações com o governo soviético em

junho de 1946, o governo Dutra tratava de provar sua lealdade a Washington rompendo-as em outubro de 1947. Com respeito ao TIAR, foi bastante contrastante a posição brasileira – como seu firme defensor no continente – com a da Argentina, que levou quase quatro anos para ratificá-lo. No âmbito da ONU pode-se ainda recordar, como diferenças significativas entre os dois países, os posicionamentos adotados com respeito à criação do Conselho de Segurança neste organismo e à criação do Estado de Israel. O Brasil apoiou enfaticamente essas iniciativas, ao passo que a diplomacia argentina deixou registradas suas discordâncias frente a ambas as deliberações. Finalmente, pode-se mencionar o tema específico do colonialismo no continente americano, que para a Argentina se vinculava a sua reivindicação de soberania entre as Ilhas Malvinas. Desde a criação da OEA em 1948, a Argentina se vinculava a sua inclusão deste tema na agenda de debates deste organismo. O governo brasileiro, no entanto, seguindo a orientação dos Estados Unidos, opinava ser este um tema de discussão das Nações Unidas e não de um foro interamericano.

Na América Latina a rivalidade entre os dois países era um fato notório. Para o Brasil tornou-se uma fonte de preocupação a política externa de Perón de aumentar a projeção de seu país sobre a região. Particular apreensão foi gerada no Itamaraty pelas novas vinculações da Argentina com a Bolívia e o Chile – ambos países com forças políticas internas de influência justicialista.

Durante o primeiro governo de Perón, este conjunto de diferenças levou as relações Brasil-Argentina a se manterem politicamente distantes, revestidas de cordialidade diplomática manifestada em negociações de temas bilaterais específicos.

A partir da campanha eleitoral de 1950, entretanto, surgem no Brasil as primeiras especulações em torno de uma articulação política mais estreita entre Vargas e Perón. Já no início de 1950 Vargas mandou emissários pessoais a Perón para discutir as perspectivas de um futuro relacionamento. O envio do jovem trabalhista João Goulart a Buenos Aires criou certa expectativa para Perón quanto à possibilidade da adesão do Brasil a um esforço comum de unificação latino-americana. O líder justicialista já vinha dando

clara evidência de seu interesse em promover uma aproximação entre os países latino-americanos.

Tanto Vargas quanto Péron pareciam perceber a coincidência de seus mandatos como um momento privilegiado para tal empreendimento. O empenho do presidente argentino nesta direção foi favorecido por uma particular conjuntura na América que, por um curto período, se tornou um terreno fértil para democracias populistas. Além da presença de Vargas no Brasil, Perón se sentiu acompanhado por outras presenças políticas no continente, tais como: Ibañez, no Chile; Paz Estensoro, na Bolívia; e Ibarra, no Equador. Deve-se ainda mencionar o crescimento de forças partidárias como, por exemplo: os Autênticos em Cuba, a Ação Democrática na Venezuela, o Apra no Peru e os socialistas na Guatemala. Aproveitando-se desta conjuntura, Perón realizou entendimentos bilaterais com o Chile, Equador, Paraguai e Bolívia. Estreitamente articulado à sua política da Terceira Posição, Perón postulava que a unificação da região deveria ser precedida por uma unidade econômica, cujo eixo principal seria uma aliança entre a Argentina, o Brasil e o Chile (O Pacto ABC).

Não obstante a identificação política produzida, as posições internacionais de Perón e Vargas guardavam diferenças de conteúdo e estilo. A política externa do governante brasileiro impunha, automaticamente, uma série de obstáculos ao envolvimento do Brasil na formação de um bloco latino-americano, fosse econômico ou político. Durante todo o seu segundo governo, no entanto, Vargas agiu de forma a evitar que fechassem definitivamente as portas para um engajamento desta natureza. As afinidades naturais entre o justicialismo e o trabalhismo, os componentes nacionalistas de seus programas de governo e o desgaste sistemático de seus entendimentos com os Estados Unidos, contribuíram enormemente neste sentido. Vargas não punha lenha na fogueira, mas tampouco, deixava que esta se apagasse.

A ambigüidade de Vargas em seus entendimentos com Perón foi revelada na escolha de seus colaboradores. De um lado estava João Neves da Fontoura e de outro Batista Lusardo, que apesar das resistências do Chanceler foi nomeado embaixador em Buenos Aires.[399] João Neves manteve, desde o início do governo Vargas,

uma posição frontalmente contrária a uma aproximação a Perón. Conjugavam-se nesta posição contrariedades com o governo peronista, com o embaixador Batista Lusardo e com a corrente trabalhista na política brasileira. Lusardo, que já havia servido como embaixador em Buenos Aires durante o governo Dutra, atuou como o principal articulador político das relações entre os dois governantes. No gabinete de Vargas, deve-se ainda mencionar a presença de João Goulart – como ministro do Trabalho a partir de 1953 –, sempre identificado como articulador entre o trabalhismo brasileiro e o justicialismo argentino. Além de atuar no sentido de frear os gestos do governo que buscavam se acercar a Perón. João Neves manteve-se atento às possíveis situações ameaçadoras no plano internacional que pudessem advir da política externa argentina. Seu desejo de que o Brasil monopolizasse as relações com os Estados Unidos, visando assegurar para o país a função de intermediário na América Latina, justificava seus esforços de promover um distanciamento – não excessivamente conflitivo – entre o governo norte-americano e a Argentina.

Do lado argentino, Perón havia criado certas expectativas com respeito à política externa de Vargas, identificando de alinhamento aos Estados Unidos com interesses de setores políticos brasileiros e não como um desejo do próprio Vargas. Entretanto, as negociações do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos de 1952 terminaram constituindo um fator de tensão para as relações da Argentina com o Brasil. Somavam-se ainda nesse momento os entendimentos militares do governo norte-americano com o Uruguai e o Chile, isolando ainda mais o governo argentino em sua política "antiimperialista". Iniciam-se, por parte de Perón, pressões sobre Vargas para a assinatura de um pacto militar com a Argentina. O governo brasileiro, por sua vez, deixava claro que qualquer iniciativa neste sentido não poderia transgredir os princípios militar-estratégicos assumidos nas conferências interamericanas realizadas a partir de 1947.[400] Goés Monteiro, como chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), chegava a condicionar a realização de um pacto militar com a Argentina à prévia concordância das autoridades militares norte-americanas. Ao final, estas negociações foram totalmente esvaziadas.

Para o governo argentino, as concessões brasileiras aos Estados Unidos eram atribuídas às pressões internas sofridas por Vargas.[401] O próprio presidente argentino acredita ser esta a principal explicação para a não-adesão de Vargas ao seu projeto de formação do Pacto ABC, expressando seus sentimentos de compreensão a perseverança, em sua correspondência com o governante brasileiro.[402] No início de 1952, Perón deu um novo passo em direção ao pacto ABC com sua visita ao Chile, quando lançou as bases de união econômica chileno-argentina. O líder peronista tentava inserir esta iniciativa num contexto mais amplo de alianças, na medida em que se incluía na Ata de Santiago um artigo que colocava a união chileno-argentina como um arranjo "...suscetível de integrar-se com os demais Estados do continente se a ele aderirem outros países limítrofes."

As reações no Brasil às possíveis "leituras" deste artigo revigoraram o antiargentinismo no país. Foram, então, aceleradas as iniciativas diplomáticas brasileiras no sentido de oferecer os laços com a América Latina, de forma a arrefecer o impacto das iniciativas integracionistas de Perón. Ao mesmo tempo, o Itamaraty tratava de se opor a qualquer mobilização regional que visasse à formação de blocos ou novas organizações. E por este motivo, por exemplo, que em 1953 o governo brasileiro se manteve contrário à iniciativa equatoriana de promover uma conferência de ministros gran-colombianos e centro-americanos.

Um episódio bastante ilustrativo da política brasileira de aproximação às nações latino-americanas, se deu com o convite ao presidente peruano Manuel Odria para uma visita ao Brasil em setembro de 1953. Esta visita aparecia claramente como uma contrapartida ao encontro Perón-Ibañez, chegando-se inclusive a ventilar um acordo econômico entre os governos brasileiro e peruano. Devem-se ainda ressaltar como movimentos importantes do Brasil no âmbito latino-americano durante este período, a expansão de sua estrada de ferro na região fronteiriça com o Paraguai e a Bolívia, e o incremento de contatos com a Venezuela, Colômbia e o Chile. Apesar de, muitas vezes, estas iniciativas estarem relacionadas a uma política de contrapeso à crescente presença argentina

na região, não deixarem de representar, por si mesmas, um dado novo na diplomacia brasileira.

A partir da visita do presidente argentino ao Chile, o acirramento do sentimento anti-Perón no Brasil entrou numa verdadeira escalada. Em contrapartida, tornaram-se mais freqüentes as solicitações por parte do presidente argentino de um encontro pessoal com Vargas, chegando-se a cogitar numa visita de Perón ao Rio de Janeiro durante os festejos da Independência brasileira. As fortes reações da imprensa local logo mostraram a inviabilidade política de tal gesto.

O momento mais agudo de tensões internas criadas em torno das relações Brasil-Argentina, se deu com o discurso de Perón na Escola Superior de Guerra argentina proferido em caráter secreto em novembro de 1953. Nesta ocasião, Perón afirmou que o Itamaraty representava o principal obstáculo a uma política de aliança com Vargas, em função do "sonho de hegemonia" almejado pelos funcionários deste ministério. Citando nominalmente a atuação de João Neves, o presidente argentino insistia com o argumento de que as resistências do governo brasileiro ao pacto ABC se explicavam mais pela situação política interna no Brasil do que pela vontade pessoal de Vargas.

Na ocasião do discurso de Perón, João Neves já não estava no governo, tendo aderido de corpo e alma às fileiras das forças antigetulistas. Apesar de atribuir-se sua saída do ministério em junho de 1953 à conexão Vargas-Perón, o afastamento de João Neves tinha razões bastante mais profundas, vinculadas ao impasse gerado pela crescente desestabilização política do governo Vargas.

A denúncia do discurso de Perón, nos primeiros meses de 1954, suscitou uma ampla reação no Brasil, na imprensa e no Congresso que gerou um forte sentimento de animosidade e confrontação com o país vizinho. A possibilidade de que o presidente do país estivesse montando uma aliança mais estreita com Perón, era percebida como um ato de traição nacional. Em nenhum momento da história contemporânea brasileira, as relações com a Argentina geraram tamanha mobilização política interna.

Procurando acalmar os ânimos, poucos meses depois da saída de João Neves, Vargas substituiu também seu embaixador em

Buenos Aires. Orlando Leite Ribeiro, como novo representante do Brasil na Argentina, buscou conferir um tratamento menos passional e mais pragmático às relações entre os dois países. O novo embaixador defendia a idéia de que uma integração econômica no continente deveria se constituir num ponto de equilíbrio para contrabalançar o desenvolvimento "assoberbante" do norte do hemisfério, não devendo, entretanto, traduzir-se numa manifestação hostil aos Estados Unidos. Leite Ribeiro também defendia uma aproximação mais estreita com a Argentina, aconselhando, ao mesmo tempo, uma atitude vigilante frente aos movimentos de "penetração econômica" da Argentina na região.

A politização das relações Brasil-Argentina nesse período, além de afetar um maior entrosamento Perón-Vargas, terminou prejudicando a negociação das questões específicas da agenda de entendimento entre os dois países. No âmbito multilateral destaca-se o debate sobre "colônias e territórios dependentes", incluído na agenda da X Conferência Interamericana realizada em Caracas, em abril de 1954. Frente ao tema principal desta reunião – a intervenção norte-americana na Guatemala – a Argentina e o Brasil mantiveram posições diametralmente contrárias. A discussão da situação de colônias e territórios na América Latina foi inserida por insistência da Argentina, que já vinha, desde a criação da OEA, pressionando por um posicionamento da região com respeito ao tema. Após criar uma primeira expectativa de que apoiaria o pleito argentino, o Brasil manteve sua posição original de que este era um debate que competia ao foro das Nações Unidas. Nesta ocasião a delegação brasileira contava com destacados opositores políticos a Vargas, que trataram de evitar qualquer tipo de entendimento de seu país com o governo argentino sobre a matéria.

No plano bilateral foi particularmente difícil a negociação em torno ao Acordo Comercial assinado em princípios de 1953. Por este convênio, a Argentina se comprometia a vender 1.500.000 toneladas de trigo ao Brasil, cobrindo na época 80% do abastecimento externo deste cereal no país. Em troca, o Brasil exportaria madeira, café, aço, cacau, banana e abacaxi para o mercado argentino. Do ponto de vista brasileiro, o Acordo apresentava a vantagem de evitar um desembolso em dólares, permitindo ao país economizar

suas limitadas reservas. Para a Argentina, tratava-se de um passo importante na direção de uma maior integração entre as duas economias. As reações na imprensa e no meio parlamentar brasileiro à assinatura do convênio, foram imediatas. Por um lado, criticava-se o fato de que o país passaria de uma posição superavitária a deficitária em seu comércio com a Argentina. Por outro, lamentava-se a desproteção do produtor, que não teria condições de competir com os preços do trigo argentino.

De fato, foram frustrantes os resultados – tanto no nível regional quanto bilateral – dos intentos para lançar as bases de um Pacto ABC. Em fins de 1953 podia-se fazer um primeiro balanço quanto ao sucesso de Perón em sua política de aproximação aos países vizinhos. Foram realizados entendimentos como Chile, Paraguai, Bolívia e Equador. Os frutos concretos destas iniciativas, no entanto, estiveram bastante aquém das expectativas criadas pelo governo argentino. Esses contatos também foram esvaziados pelo fato de tanto o Uruguai quanto o Peru terminarem optando por uma política de distanciamento semelhante a da diplomacia brasileira. Não se pode, entretanto, negar a simetria política entre o Brasil e a Argentina nesse período. A impossibilidade de que esta simetria, numa interação bilateral positiva, terminou causando momentos profundamente traumáticos no relacionamento entre os dois países.

A Questão Petrolífera

Desde a campanha presidencial em 1950, Vargas defendeu a criação de uma empresa petrolífera nacional como um empreendimento prioritário de seu novo governo. Um projeto neste sentido foi enviado ao Congresso em dezembro de 1951, iniciando-se então um longo período de debates dentro e fora do Parlamento, que mobilizou os mais variados setores da sociedade brasileira. Os principais eixos da discussão se deram em torno da questão dos alcances do monopólio estatal e da participação estrangeira nas atividades de refinação. Vargas, de sua parte, procurava assegurar a cooperação econômica norte-americana através de uma participação na construção de refinarias. A reivindicação dos setores privados norte-americanos, no entanto, era mais abrangente, pois,

também reclamava sua participação na exploração do petróleo brasileiro.

É interessante notar a diferença entre as pressões externas e internas sobre o projeto siderúrgico nos anos 40 e as que se geraram em torno à criação da Petrobras, dez anos depois. Além da diferença entre os contextos políticos internos e externos estes projetos se deram em momentos distintos das relações Brasil-Estados Unidos. A obtenção por Vargas de um financiamento junto ao Eximbank para a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, foi considerada na época uma operação exitosa na qual o governo havia atuado de acordo com os interesses nacionais do país. A cooperação econômica dos Estados Unidos foi então convergente com o fortalecimento do Estado brasileiro. Nesta época o governo norte-americano havia optado pela estratégia de negociar o alinhamento brasileiro, e o Brasil se aproveitava do quadro de incertezas do sistema mundial para ampliar seu poder de barganha junto aos Estados Unidos.

Nos anos 50, o projeto da Petrobras surge num contexto bem diferente. Em primeiro lugar, o alinhamento aos Estados Unidos já era um fato consumado, apoiado numa relação de dependência solidamente estabelecida. O contexto democrático brasileiro por sua vez permite que se abra um espaço para o debate sobre as vantagens da associação ao capital estrangeiro – particularmente o norte-americano – para o desenvolvimento econômico do país. Neste quadro, bandeiras nacionalistas como a do monopólio estatal do petróleo ganharam terreno, obstruindo o livre curso da fórmula varguista que postulava a cooperação econômica tão exitosa nos anos 40. A mobilização da sociedade brasileira em torno da criação da Petrobras – expressa sob o conhecido *slogan* "o petróleo é nosso" – estava também relacionada à consciência da condição do subdesenvolvimento do país. O nacionalismo aparecia, então, como um processo de conscientização das limitações externas que se impunham ao desenvolvimento econômico brasileiro.

O anteprojeto enviado por Vargas ao Parlamento, propunha uma fórmula intermediária entre a participação privada nacional e estrangeira, e a propriedade estatal. Este projeto previa a criação da Petrobras na forma de uma empresa de economia mista,

estabelecendo-se uma percentagem fixa para a participação do capital nacional e estrangeiro. Na realidade, Vargas pretendia com este projeto manter uma posição eqüidistante entre os setores castrenses em conflito e as pressões norte-americanas, sem perder sua base de apoio popular.

O debate do projeto presidencial provocou um leque atípico de alianças partidárias. Com o intuito de manter sua Posição anti-getulista e de aproveitar-se da febre nacionalista do país, a UDN assumiu – contra sua orientação liberal – a defesa do monopólio estatal na pesquisa, lavra, refinação e transporte do petróleo. Esta posição foi mantida até a votação final, em fins de 1953, quando foi aprovada a criação da Petrobras como uma empresa estatal. Na outra ponta estava o PTB, que se dividia entre um apoio irrestrito à proposta moderada de Vargas e a manutenção de sua conhecida posição nacionalista. O PSD, menos conflituado internamente, tratava de conciliar posições contrárias e favoráveis ao projeto presidencial.

Durante todo o período de tramitação no Congresso do projeto petrolífero, foi manifestada por atores privados e governamentais norte-americanos, uma profunda insatisfação quanto ao direcionamento da questão no Brasil. O descontentamento de Washington aparecia não apenas em pressões diretas ao governo brasileiro, mas também através de uma "indisposição" generalizada, manifestada junto a Vargas e seus colaboradores. Este era identificado como o principal responsável pela onda nacionalista no Brasil que, de acordo com a administração norte-americana, vinha sendo estimulada por sua atitude excessivamente complacente com as forças comunistas locais.

De fato, a criação da Petrobras feriu os interesses dos Estados Unidos, sem beneficiar os de Vargas. O episódio em seu conjunto deixou suas marcas para as relações norte-americanas. A transformação da questão num tema de soberania nacional se converteu num instrumento decisivo de mobilização interna – favorecido pelo contexto democrático do momento. Configurou-se, então, uma situação de negociação limite no relacionamento entre os dois países, que criou um importante precedente para futuros desencontros com os Estados Unidos.

O Impacto das Pressões Externas e a Crise Final

Existem ainda muitos pontos obscuros sobre a crise política que levou Vargas ao suicídio. Entre os fatores que incidiram sobre esta crise, esteve o esvaziamento de seu projeto de política externa. A crescente instabilidade política, gerada a partir de meados de 1953, levou a um progressivo desgaste das condições de negociações no plano doméstico entre o Estado e a sociedade, e, na frente externa, entre a nação e o sistema internacional.

Esta deterioração se deu em grande medida pelo fracasso do projeto reativação de um alinhamento negociado com os Estados Unidos. O sucesso da fórmula aplicada nos anos 40, fez com que fossem subestimados os condicionamentos externos e, também, o peso das pressões internas a serem enfrentadas na década de 50. A rigidez imposta pela ordem bipolar havia transformado a hegemonia norte-americana no continente num dado "natural" que dispensava maiores atenções dos Estados Unidos. Para a América Latina este quadro significou um processo de marginalização na escala de prioridades da política externa norte-americana. Os Estados Unidos, por sua confrontação com a União Soviética, seu interesse pela rápida reconstrução européia e pelo processo de formação das novas nações do mundo subdesenvolvido, percebiam a região como uma "área de influência" segura e estável.

Apesar do desinteresse generalizado dos Estados Unidos pela região latino-americana, o governo Truman mostrou-se preocupado pelos desdobramentos políticos no Brasil a partir das eleições de 1950. Esta preocupação se transformou, ao longo do governo Vargas, numa sistemática incompatibilidade. Em um memorando interno descrevendo a "técnica Vargas", a embaixada dos Estados Unidos afirmava que Getúlio havia conduzido uma "manipulação bem-sucedida" apoiada, principalmente, em manobras políticas que raramente dependiam de garantias constitucionais. De acordo com este relato, a base desta "técnica" era a criação de uma sensação de incerteza tanto para os seus opositores quanto para seus subordinados, o que assegurava a maior quantidade possível de poder em suas mãos. Desta forma, Vargas evitava que seus subordinados desenvolvessem um prestígio político próprio – prestígio que lhes

permitisse o benefício do poder do qual dispunham. Outro elemento presente nesta "técnica" era o cuidado de Vargas de nunca se comprometer diretamente com uma pessoa ou uma decisão, tendo sempre a precaução de dispor de um bode expiatório. O documento finalizava então: "Em resumo, Vargas parece ser até certo ponto um prisioneiro de seus métodos políticos e, por tê-los considerado eficientes no passado, ele não desenvolveu outros. Ele está sempre pronto a se comprometer e mudar sua atitude em nome do realismo e da crença de que em última análise ele é indispensável para a Nação".

Vargas se suicidou em agosto de 1954. A morte do presidente provocou de imediato uma apreensão no Departamento de Estado. Diante das reações antiamericanas, incentivadas pelo próprio teor nacionalista da Carta Testamento, temia-se pelo quadro excessivamente emocional da situação política brasileira. Existia a preocupação de que a Carta de Getúlio tivesse fornecido aos comunistas uma "munição valiosa para sua propaganda antiamericana". Segundo este raciocínio: "Qualquer que fosse a veracidade da autoria da última mensagem do presidente, sua morte e a publicação da Carta Testamento pareciam, neste momento, surtir um efeito adverso sobre a posição de seus opositores e estaria prejudicando o prestígio dos Estados Unidos ...." De fato, além de representar um dos documentos mais importantes da história contemporânea do país, o texto da Carta Testamento constitui um depoimento pessoal de Vargas sobre os impasses das relações externas do Brasil nesta época. Utilizando uma linguagem dura e carregada de emoção, o presidente denunciava a ação desestabilizadora de forças econômicas externas sobre seu governo, utilizando o nacionalismo como um instrumento político defensivo.

Cabe finalizar aqui com um trecho da análise realizada pela embaixada dos Estados Unidos no Brasil sobre o suicídio de Getúlio. Num relatório enviado uma semana após a tragédia, afirmava-se: "O velho estava morto. Apenas algumas horas depois que seus generais haviam lhe procurado, ao amanhecer do dia 24 de agosto, para dizer que renunciasse à presidência – fato inicialmente anunciado como uma licença de 90 dias – Getúlio Vargas foi ao seu quarto e disparou um tiro no coração. Era difícil de acreditar, pois o

duro velho Getúlio havia blefado ou maquinado uma saída em uma dúzia de crises no passado, e mesmo na véspera muitos observadores acreditavam que ele havia outra vez manobrado a situação. Mas desta vez era diferente, pois anos de escândalos, corrupção, oportunismo político e cerceamento de figuras insossas incluindo sua própria família, apodrecido às bases de seu prestígio e sustentação".

De fato, o fim trágico do governo Vargas encerra uma etapa da política externa brasileira. A partir deste período a ilusão de um alinhamento negociado com claros benefícios econômicos perde sentido como premissa orientadora da política internacional do país. Dez anos mais tarde esta fórmula foi ensaiada uma última vez, como Instrumento de poder interno, por setores políticos golpistas. Sua obsolescência, entretanto, é comprovada em pouco tempo frente às necessidades materiais do modelo brasileiro de desenvolvimento econômico e da respectiva projeção internacional. O esgotamento desta fórmula, por sua vez, constitui um antecedente decisivo para adoção de uma política externa autônoma e pragmática – tema de análise de outro capítulo deste volume.

Referências Bibliográficas

CARDOSO, Fernando Henrique (1957). "Desenvolvimento econômico e nacionalismo", in: *Revista Brasiliense*, São Paulo (12): jul./ago.

CARNEIRO, Glauco (1978). *Lusardo, o último caudilho*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

CHILD, Jack (1978). *The interamerican military system*. The American University, PHD.

D'ARAUJO, Maria Celina (1983). *O segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro: Zahar.

EISENHOWER, Milton (1963). *The wine is bitter*: Nova York: Doubleday & Cia.

FURTADO, Celso (1985). *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

HIRST, Monica (1982). "O processo de alinhamento nas relações Brasil-Estados Unidos: 1942-1945". Tese, IUPERJ.

_______ (1984). *A repercussão interna da política externa no segundo governo Vargas*. CPDOC/MRE.

LANUS, Juan Archibaldo (1954). *De Chapultepec a Beagle*. Buenos Aires.

MARTINS, Luciano (1976). *Pouvoir et développment économique – formation et evolution des structures politiques en Brésil*. Paris: Anthropos.

MAGNET, Alejando (1953). *Nuestros vecinos justicialistas*. Santiago: Ed. del Pacífico.

MOURA, Gerson (1986). *A campanha do petróleo*. São Paulo: Brasiliense.

RODRIGUES, Octávio (1980). *La teoria del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI.

A Política Externa do Governo JK (1956-61)

Paulo Fagundes Vizentini

A Política Externa do Desenvolvimento-Associado (1956-1958)

A política exterior do governo Juscelino Kubitschek de Oliveira ocupa um lugar peculiar no conjunto da História das Relações Internacionais do Brasil. Situado em pleno período populista, o governo JK dele destoa, inclusive em política externa. Conseguindo inicialmente conciliar acelerado crescimento industrial com alinhamento automático em relação a Washington, na esteira da contínua crise político-institucional que se seguiu ao suicídio de Getúlio Vargas em 1954, o presidente adotará um discurso diplomático de contornos nacionalistas após 1958. Neste ano, com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), não apenas se restabelece uma barganha diplomática em relação aos EUA, como a própria política externa brasileira começa a ultrapassar seus limites estruturais, vigentes desde a gestão Rio Branco. Sob o condicionamento de múltiplos fatores, a política externa de JK constituirá a última de uma fase essencialmente voltada a uma inserção predominantemente hemisférica, e esboçará o início de outra, na qual se afirmarão as dimensões mundial e multilateral.

O contexto interno e externo no qual Juscelino Kubitschek inicia seu governo não é nada fácil. Os conflitos sociais no Brasil encontravam-se extremamente exacerbados, num clima de significativa mobilização política e crescente articulação ideológica. A clivagem entre "nacionalistas" e "entreguistas" extrapolava gradativamente o plano das relações exteriores, invadindo a dimensão social doméstica, passando a identificar forças de esquerda e

direita. A urbanização, por sua vez, intensificava-se e possibilitava a arregimentação política de amplos setores sociais, num quadro que propiciava uma considerável margem de autonomia ao Executivo (LAFER, 1970, p. 47). O populismo procurava responder a este desafio, mas trazia em si contradições que adquiriram contornos perigosos em épocas de crise econômica. Portanto, na recepção de JK, urgia retomar o projeto de desenvolvimento industrial de substituição de importações, a partir do ponto em que fora abandonado com o suicídio de Getúlio Vargas.

Kubitschek, herdeiro da aliança PSD-PTB, estava consciente dos problemas enfrentados por Vargas e procurou alterar seu projeto de desenvolvimento, e a base de sustentação política interna. O populismo trabalhista, com sua retórica distributiva, foi substituído pelo discurso desenvolvimentista e modernizador dos "50 anos em 5." JK voltava-se para o pragmatismo e aceitava a racionalidade burguesa de forma crua. O seu projeto econômico foi estruturado através do Plano Nacional de Desenvolvimento, ou Plano de Metas. Este, baseava-se numa estratégia diferente da varguista, pois privilegiava o Departamento 2 da economia (bens de consumo sofisticados, destinados à classe média). Conforme Celso Lafer, "o Plano propunha metas de infra-estrutura para o setor público (e) (...) também metas de substituição de importações, sobretudo para o setor privado. Estas exigiam financiamentos, tecnologias e equipamentos externos, cuja obtenção o governo estimulou e orientou, (...) coordenando-o com os órgãos encarregados do regime geral de importações, tais como a CACEX, a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, o CPE e a SUMOC (Superintendente da Moeda e do Crédito)" (Lafer, 1978, p. 68).

O governo JK, apesar de pressionado internamente à esquerda e à direita logrou compromissos satisfatórios no plano político, sobretudo devido ao sucesso inicial de seu plano econômico. Este, pelas razões antes apontadas, baseou-se numa associação estreita ao capital estrangeiro e num alinhamento automático com os EUA no âmbito estratégico. A industrialização impulsionada por JK, neste sentido, fazia de seu "nacional-desenvolvimentismo" muito mais um desenvolvimentismo-associado.

Logo após sua eleição, Kubitschek rumou para os Estados Unidos e Europa, segundo ele, para "atrair a atenção do mundo inteiro sobre o Brasil e, em especial, a atenção do mundo econômico". Em Key West, JK procura tranqüilizar Eisenhower e solicita apoio econômico, mas recebe a sugestão de entregar a exploração petrolífera a pequenas empresas americanas. Em seguida, o presidente brasileiro manteve contatos em Washington e Nova Iorque. Na Europa, visitou a Holanda, Grã-Bretanha, Luxemburgo, Bélgica, França e Alemanha Ocidental. Segundo Wrzos, "se as repercussões das cerimônias (desta viagem) foram muito intensas em cada país visitado, não foi menos relevante o movimento franco que, sob a forma de financiamentos externos ou de inversões diretas, daqueles países tomaram o rumo do Brasil. (...) Os financiamentos estrangeiros registrados em 1955 foram da casa de 80 milhões de dólares; em 1956 ascenderam a 253 milhões de dólares; e, em 1957, atingiram 523 milhões de dólares. As inversões diretas, que haviam sido em 1955 de apenas 31 milhões de dólares, foram de 56 milhões em 1956 e de 108 milhões de dólares em 1957. (...) Ao iniciar-se o ano de 1958, a Superintendência da Moeda e do Crédito tinha em estudo financiamentos no valor de 648 milhões de dólares (...)" (Wrzos, 1960, pp. 11-12).

Essa ativa política de atração de capitais estrangeiros buscava compensar a contínua queda das exportações de 1951 a 1958, e sua estagnação entre 1958 a 1960. O sucesso logrado com a obtenção de capitais, tecnologias e instalação de empresas estrangeiras não deveu-se apenas às características do modelo de desenvolvimento adotado por JK e às amplas facilidades oferecidas pela legislação brasileira, mas também à concorrência que se iniciava entre os EUA e os países europeus. Assim, a primeira grande montadora de automóveis a instalar-se no Brasil foi a Volkswagen alemã, depois seguida por empresas norte-americanas.

No plano estritamente político-diplomático, o Brasil de JK alinhou-se plenamente aos parâmetros do bloco ocidental até 1958. A barganha diplomática de Vargas foi abandonada e a ausência de uma política externa minimamente autônoma e ativa como instrumento do desenvolvimento econômico caracterizou a atuação do Itamaraty. Em nível mundial, o Brasil distanciou-se dos

movimentos de libertação nacional do Terceiro Mundo e acentuou seu afastamento em relação ao campo socialista. A posição da diplomacia brasileira expressava-se de forma inequívoca sobre este aspecto: "apoiamos decididamente o mundo ocidental nas questões básicas de defesa contra o expansionismo soviético e procuramos, nas diferenças coloniais, buscar os elementos de mediação e conciliação capazes de aproximar os blocos divergentes na Assembléia da ONU" (Relatório MRE-1957, p. 6).

Um dos eixos básicos da política externa brasileira neste último campo foi a estreita cooperação com Portugal. Nos anos 50, o Brasil recebeu 120 mil imigrantes portugueses, e em contrapartida a colônia portuguesa apoiava eleitoralmente o governo JK. Em junho de 1957 o Presidente Craveiro Lopes visitou o Brasil e em 1960 JK visitou Portugal. Mas "a tão propalada afetividade (das relações Brasil-Portugal nos anos 50) na verdade constituía uma espessa nuvem de fumaça, a qual ocultava o realismo que as informava. O que realmente contava para ambos era: de um lado, garantir a adesão de um país ex-colonizado por Portugal, situado no cenário Atlântico e despontando como uma liderança em seu continente, à defesa de suas posições na África; de outro, proteger os interesses econômicos do café brasileiro no mercado mundial, considerados como essenciais para o salto desenvolvimentista programado" (Gonçalves, 1989, p. 186). Além disso, pode ser acrescentada a existência de interesses estratégicos convergentes no Atlântico Sul, bem como o desejo brasileiro de lograr acesso a informações e planos da OTAN por meio de Portugal, que integrava a organização militar (Pinheiro, 1989, p. 107).

Quanto ao campo socialista, não apenas desaparecem completamente as referências a qualquer possibilidade de reatamento diplomático, como até mesmo as relações comerciais conhecem um forte recuo. Enquanto o Brasil amplia os acordos de ajustes bilaterais e multilaterais com países europeus e Israel, denuncia os de pagamento e comércio com vários países socialistas (Relatório MRE-1956, pp. 201-202). Com relação à intervenção soviética na Hungria em 1956, a diplomacia brasileira adotou não apenas um tom anti-soviético, como anti-socialista, ao defender o "levante anticomunista húngaro" e enviar recursos financeiros para a

manutenção de refugiados e aceitando a imigração de três mil deles (Relatório MRE-1956, pp. 65-66). Buscando estreitar a colaboração com os EUA e a ONU, ao mesmo tempo em que procurava destacar-se como "grande nação do bloco ocidental", o Brasil atendeu à solicitação do Conselho de Segurança e enviou um contingente militar a Suez, sob bandeira das Nações Unidas (*Ib.*, pp. 62-63).

No tocante à América Latina, o Brasil desenvolve inicialmente iniciativas modestas e de caráter bilateral. Nada que pudesse reacender problemas como os gerados pelo Pacto ABC. Mesmo assim, a diplomacia brasileira busca a intensificação das relações com o continente, em particular quanto à complementariedade econômica. Em 1956 o presidente boliviano Hernan Siles Zuazo visita o Brasil, com as conversações visando o estreitamento das relações político-econômicas, através de negociações sobre a participação brasileira na exploração do petróleo daquele país, nos termos do Tratado de 1938, bem como entrava em fase final a construção da ferrovia Corumbá – Santa Cruz de la Sierra.

Com relação ao Paraguai, ocorreu em outubro de 1956 o encontro de Kubitschek com o Presidente Alfredo Stroessner em Foz do Iguaçu, sendo assinados acordos econômicos e culturais. No mesmo mês, o Chanceler Macedo Soares visitou Assunção, para tratar da implementação dos acordos: criação de portos francos em Paranaguá e Concepción, construção da ponte internacional sobre o rio Paraná, aproveitamento energético dos rios Acarai e Mondaí e a implementação de acordos de comércio e investimento. Em setembro de 1957 Stroessner visitou o Brasil. Com o Peru também foram assinados acordos econômicos neste ano.

Em 1957 foi visível o adensamento da política externa em relação à América Latina, com referência a uma "maior ênfase nas relações com os povos do continente, cuja unidade deve ser um fator de progresso", pela orientação política, "pela complementariedade de suas economias, de modo a valorizar sua atuação no plano internacional." Ainda segundo o Relatório do MRE 1957, é preciso que a unidade política robusteça o progresso e é necessário tornar as economias da região mais complementares. Apesar disso, na Conferência Econômica Interamericana realizada em Buenos Aires em

agosto-setembro deste ano, onde debateu-se o problema do financiamento para o desenvolvimento, a inversão de capitais privados e os produtos de base e seus excedentes, não foi lograda a assinatura do projeto de Convênio Econômico Geral. No mesmo ano, o Brasil participou da Conferência de Buenos Aires sobre o Atlântico Sul, que discutiu questões de segurança.

Este acercamento prenuncia, de certa forma, a Operação Pan-Americana e vincula-se às crescentes necessidades da economia brasileira em fase de industrialização. A fronteira econômica alarga-se em direção a países vizinhos. Além disso, as dificuldades comerciais e financeiras internacionais, que serão analisadas adiante, começavam já a se manifestar, tais como a deterioração dos termos de troca, a criação da Comunidade Econômica Européia e os problemas político-econômico continentais.

Na política hemisférica o destaque é cooperação com os EUA. O Acordo Átomos para a Paz continua vigente e, apesar de algumas reações dos grupos nacionalistas, prossegue a exportação de minerais estratégicos. Mais polêmica e significativa, entretanto, foi a instalação de uma base americana para rastreamento de foguetes em Fernando de Noronha, em troca do fornecimento de equipamentos militares no valor de US$ 100 milhões. Segundo JK, "em 1956 a URSS já se destacava como potência mundial, possuindo agora surpreendentes realizações no campo dos foguetes. Os EUA se interessaram, então, pela instalação de uma estação militar no nordeste brasileiro. Os militares brasileiros vetaram a idéia da instalação em Pernambuco, pela proximidade com os centros canavieiros, locais de agitação social, optando-se por Fernando de Noronha. Os militares exigiam, entretanto, apenas a presença de técnicos, conhecimento da natureza (...) e dos trabalhos a serem realizados pelo equipamento. Após várias negociações, foi assinado o ajuste entre o Brasil e Estados Unidos, graças ao qual pudera reaparelhar e modernizar em parte suas forças armadas" (Oliveira, 1976, p. 120). O Ajuste e a instalação da base americana causaram grande polêmica.

Tanto nas diversas áreas de atuação político-diplomática como nas relações econômicas externas, o período que se estende desde o suicídio de Vargas em agosto de 1954 até a formulação da

Operação Pan-Americana de Kubitschek, em 1958, caracterizou-se como uma espécie de hiato dentro do conjunto da política externa brasileira da fase populista. A busca de uma maior autonomia diplomática frente aos EUA e a utilização dinâmica da política exterior como instrumento do desenvolvimento econômico nacional, tornaram-se elementos secundários nesta fase.

A Operação Pan-Americana (1958-1959)

O primeiro impulso de industrialização do desenvolvimento associado de JK começou a desacelerar-se em 1958, com a queda da taxa de crescimento do PNB. A rápida expansão econômica dos anos 1956-1957 evidenciava agora suas conseqüências negativas: inflação, aumento do custo de vida, greves, acentuados endividamentos externos e recessão. O otimismo despertado pelas expectativas dos "50 anos em 5" é ameaçado com a redução do ritmo ou mesmo com a possibilidade de interrupção do Plano de Metas, justamente quando o governo intensificava a construção de Brasília.

O endividamento externo agravava-se de forma preocupante devido à queda das receitas das exportações brasileiras. O caso mais grave era o do café. O declínio dos preços, que já vinha ocorrendo a algum tempo, intensificou-se. Apesar da maximização das receitas cambiais continuar sendo a tônica da política cafeeira, o governo partiu para uma ofensiva diplomática que buscava acercar-se dos demais países produtores, visando reduzir oferta mundial e sustentar os preços. "O Brasil, cônscio da responsabilidade que lhe confere a posição de maior produtor mundial de café, envidou esforços para que os demais produtores latino-americanos concorressem para o encaminhamento de medidas de cooperação da economia cafeeira" (Relatório MRE-1957, p. 203). O resultado desta política foi a realização da Conferência Internacional do Café, o Convênio Cafeeiro Geral e a criação da Organização Internacional do Café. A sustentação do preço do café, entretanto, vai fracassar devido às divergências entre os produtores africanos e latino-americanos, e à superprodução brasileira a partir de 1958.

Sem seus aspectos essenciais, a crise econômica no Brasil era resultante das contradições de sua própria dinâmica. Mas o

contexto internacional contribuiu grandemente para seu agravamento. A recessão norte-americana de 1957-1958 repercutiu negativamente em toda a América Latina, deteriorando os termos de troca do comércio internacional numa direção desfavorável aos exportadores de produtos primários. Além disso, a conjuntura econômica brasileira dificultava ainda mais a situação. O Fundo Monetário Internacional exigia o saneamento da economia do Brasil para liberar novos empréstimos. Em março de 1958 uma missão do FMI veio ao país e exigiu medidas drásticas de JK, como a contenção dos salários, o desaquecimento da economia, cortes significativos nos gastos públicos e a redução da inflação para 6% ao ano, como contrapartida da liberação de um empréstimo de 300 milhões de dólares.

Embora o Presidente Kubitschek insistisse no discurso desenvolvimentista e justificasse a crise como "própria do crescimento", o mal-estar era crescente e a situação do projeto de desenvolvimento era precária. Aceitar o receituário econômico liberal do FMI significava solapar perigosamente as bases de apoio do governo, e implicava mesmo o abandono do projeto econômico. JK mergulha no dilema estabilização ou desenvolvimento. A inflação era causada essencialmente pelos gastos públicos destinados ao acelerado ritmo do Plano de Metas, da construção de Brasília, da política de concessão de empréstimos ao setor privado via Banco do Brasil, e aos aumentos reais de salários. Reduzir os empréstimos, os salários e o ritmo de crescimento levaria à implosão da aliança PSD/PTB e à desestabilização do país (Benevides, 1979).

Além das pressões e críticas dos interesses estrangeiros e dos sindicatos trabalhistas, o governo também enfrentava os redobrados ataques da UDN e dos grupos exportadores, como os cafeicultores. A resposta de JK, no plano interno, será uma reforma ministerial e a contemporização. O governo manteve uma estratégia inflacionária sob controle como forma de financiamento interno de seus planos, empurrando para o futuro o desgaste das soluções saneadoras necessariamente conflituosas. Certamente, esta atitude teria conseqüências sérias no plano político, às quais o governo responderia adotando uma postura "nacionalista" com finalidades domésticas.

No plano exterior a situação tornava-se complexa e problemática. A situação interna da economia dos EUA e a relação do Brasil com esse país e com os bancos estrangeiros não representava o único problema para o governo Kubitschek. Em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, tinha encaminhamento institucional a formação do Mercado Comum Europeu. Além da política de tarifas preferenciais dentro da CEE criar dificuldades para diversos produtos brasileiros, as exportações tropicais das colônias dos países europeus, especialmente as africanas, passavam então a competir com vantagens insuperáveis com as brasileiras e latino-americanas dentro do novo mercado. O Chanceler Macedo Soares declarou enfaticamente que "a criação de um mercado comum por seis países da Europa Ocidental – França, Itália, República Federal da Alemanha, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo – constituiria uma ameaça a produtos brasileiros, especialmente ao café, originários também de territórios ultramarinos de alguns daqueles países. Na reunião das partes contratantes do GATT, em outubro último, o Brasil manifestou suas reservas e mostrou os perigos de tal iniciativa, que poderia favorecer a colocação desses produtos, em detrimento de similares de origem brasileira." A reação do governo visava ampliar o comércio externo como tarefa urgente e fundamental: "Os serviços especializados do Itamaraty estudam detidamente o assunto, na defesa dos altos interesses da economia nacional, e examinam cuidadosamente medidas imprescindíveis à ampliação do comércio exterior brasileiro, de modo a garantir ao país a expansão de nossos mercados tradicionais e a criação de novos, enquanto não for possível diversificar nossos produtos de exportação" (Relatório MRE-1957, pp. 187-191).

As novas medidas de política exterior são aprofundadas a partir da reforma ministerial de julho de 1958, quando Macedo Soares (PSD/SP) foi substituído por Francisco Negrão de Lima (PSD/MG). Ao novo Chanceler caberia impulsionar a retomada da política de barganha face aos EUA e a ampliação dos horizontes diplomáticos brasileiros. A América Latina em primeiro lugar, o mundo afro-asiático, os países socialistas e outros centros capitalistas passaram a merecer maior atenção da política exterior brasileira.

O ponto alto na alteração da política externa de Kubitschek foi o desencadeamento da Operação Pan-Americana (OPA) em 1958. A Operação passa a ocupar um lugar dominante no discurso diplomático brasileiro, o que levou alguns analistas a sobrevalorizar seu alcance e suas realizações enquanto outros, mais voltados a um realismo crítico, chamaram a atenção para sua individualidade. Clodoaldo Bueno argumenta que "como resposta à OPA, costuma-se apontar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como único resultado concreto. Mas a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) e a Aliança para o Progresso (ALPRO) do Presidente Kennedy com ela se relacionam" (Cervo e Bueno, 1992, p. 261). José Luís Werneck da Silva sustenta, por outro lado, que "a OPA foi uma ilusão de JK, porque os EUA mostraram claramente que não admitiriam nenhuma inserção nossa no sistema interamericano e no sistema mundial que não fosse a partir da dependência à política externa norte-americana, cuja estratégia não admitia a superação do associado, inclusive com base na ideologia da segurança nacional antiesquerdista" (Silva, 1990, p. 30).

Alguns protagonistas foram mais longe: Amaral Peixoto considera que "o (Augusto Frederico) Schmidt era um homem muito inteligente, (...) mas alucinado! Imaginou a OPA e meteu na cabeça do Juscelino que ele devia lançar-se como um líder continental (...) Foi um pouco de ingenuidade, sim. Provavelmente ele (JK) achava que era uma oportunidade de ele e o Brasil se projetarem, mas tinha um pouco de desconhecimento do meio internacional" (Peixoto, 1986, pp. 414-416). Na mesma linha, o diplomata Vasco Leitão da Cunha acreditava que a OPA era "uma pretensão errada. Precisávamos ter feito nossa amizade com os Estados Unidos, para que eles colaborassem para desenvolver o Brasil, e não ter feito um desmanchado financeiro de toda a América Latina, arvorando-nos a uma liderança que não nos era pedida, para forçar a mão do governo americano. O que nós conseguimos, afinal, foi o que Kennedy fez, a Aliança para o Progresso. O Schmidt tinha muitas ilusões. Era um grande poeta. E em política era um romântico! (...) A OPA era uma fantasia" (Cunha, 1994, p. 210).

Qual era o real significado e o alcance da Operação Pan-Americana? Em que medida essas interpretações são antagônicas? A

evolução do quadro internacional ocorria numa direção desfavorável ao projeto desenvolvimentista de Kubitschek, como foi visto anteriormente. As relações hemisféricas, por seu turno, também apresentavam problemas sérios. O início do segundo mandato do Republicano Eisenhower aprofundava um perfil de subordinação da América Latina aos EUA, percebido pela primeira como "descaso." Os perfis políticos e econômicos que caracterizavam as relações de Washington com o resto do continente acentuaram-se a partir de 1957, aliados a fatores já abordados e ao fracasso da Conferência Econômica da OEA (Buenos Aires, 1957). Só que a crise do desenvolvimento latino-americano havia se acentuado, e a exaltação nacionalista e antiamericana crescia com a radicalização de regimes e movimentos populistas.

Em meio à crescente hostilidade de amplos setores da opinião pública do continente, o governo dos Estados Unidos envia o Vice-Presidente Richard Nixon em maio de 1958 à posse do Presidente Frondizi na Argentina, aproveitando a oportunidade para visitar vários países da América do Sul. Nixon foi alvo de violentas manifestações antiamericanas em Lima e em Caracas, onde chegou a temer por sua segurança face à agressividade da multidão que cercou o carro oficial. Esses fatos evidenciaram para Washington o crescente descontentamento latino-americano. Além disso, os EUA tinham agora que fazer frente a uma política externa soviética mais ativa no Terceiro Mundo. Tanto o planejamento econômico como a cooperação comercial, técnica e financeira com a URSS afiguravam-se atrativos a países em desenvolvimento. Essa nova dimensão das relações internacionais traduzia-se na América Latina numa incipiente competição entre o Kremlin e a Casa Branca. No plano doméstico, o governo JK necessitava de respaldo político e recursos econômicos para enfrentar a crise que se avolumava, e as relações exteriores representavam um campo vital para a resolução desses problemas.

Aproveitando o momento favorável, Juscelino tenta capitalizar o descontentamento para com a política norte-americana. A OPA inicia-se com o envio de uma carta de Kubitschek a Eisenhower, datada de 28 de maio de 1958, onde expressa "solidariedade e estima que se impõe em virtude das agressões e dissabores sofridos

pelo Vice-Presidente Nixon em sua recente viagem aos países latino-americanos: (...) As referidas manifestações partiram de simples minorias, mas (...) não é possível esconder que ante a opinião mundial, a idéia da unidade pan-americana sofreu sério prejuízo. Não pode deixar de resultar (...) a impressão de que não nos compreendemos em nosso continente. (...) É preciso fazer algo para recompor a presença da unidade continental" (Operação... I, 1958, pp. 11-12).

Uma vez abordada a dimensão política dos desentendimentos internacionais, JK ataca as questões econômicas e o papel internacional do Brasil: "Apesar das dificuldades de caráter econômico ligadas a nosso processo de crescimento, já alcançou este país um grau, nos planos espiritual e material, que é forçoso reconhecer-se, não apenas o direito, senão a obrigação de fazer-se escutar. Não pode continuar aceitando que esteja apenas solidário de modo quase automático, solidário por hábito ou simples conseqüência de uma posição geográfica. Reclamamos o direito de opinar e colaborar efetivamente, o que é um imperativo de nação que se sabe adulta e deseja assumir a plenitude de suas responsabilidades em uma política que é sua própria". Depois de enaltecer a necessidade da Unidade Latino-americana, o presidente faz alusão ao Plano Marshall, acrescentando que, neste, "toda ênfase foi posta na reconstrução, sem que suscitasse igual interesse o sério problema do desenvolvimento dos países de economia ainda rudimentar. Nestes treze anos que se seguiram ao final da luta contra o totalitarismo, os Estados Unidos da América voltaram sua atenção e recursos para os pontos do globo onde mais acesa se apresentava a disputa leste-oeste. Assim, a América Latina, que também contribuiria para a vitória democrática, se viu pouco a pouco, em situação econômica mais precária e aflitiva que as nações devastadas pela guerra, e passou a constituir o ponto mais vulnerável da grande coalizão ocidental". Daí a necessidade de "combater a enfermidade do subdesenvolvimento, (...) (de) atacar de frente a anemia econômica que debilita zonas inteiras deste lado do mundo. (...) (Isto) equivale a usar medidas preventivas e estratégicas de grande sabedoria, alcance e segurança".

Finalmente, o discurso presidencial toca no ponto mais importante para os objetivos da OPA: "Assim, deveria ser intensificada a inversão precursora nas áreas economicamente atrasadas do continente, a fim de compensar a carência de recursos financeiros internos e a escassez de capital privado. Simultaneamente, para melhorar a produtividade e, por conseguinte, a rentabilidade desta inversão, se desdobrariam os programas de assistência técnica. De igual significação e grande urgência seria a adoção de medidas capazes de proteger o preço dos produtos-base das excessivas e danosas flutuações que o caracterizam. Finalmente, deveríamos atualizar os organismos financeiros internacionais, mediante ampliação de seus recursos e liberalização de seus estatutos, com o objetivo de facultar-lhes maior amplitude de ação. Esses assuntos, e outros que mereçam ser propostos, deveriam encontrar foro próprio na reunião de mais alto nível político do continente, na qual, ao contrário do acontecido, fossem dadas soluções práticas, eficazes e positivas" (*Ib.*, pp. 31-37).

Na primeira metade do governo JK, nossa política externa caracterizara-se por um alinhamento aos EUA cujo caráter denotava certa passividade. Baixado o perfil político das relações exteriores, o Brasil buscava obter investimentos tornando-se "atrativo" ao capital estrangeiro, aceitando as regras do jogo e esperando pela iniciativa dos investidores, depois de feita a necessária publicidade. No momento seguinte, em meio a crise, o Brasil precisa adotar uma política externa ativa, e buscar fora, em nível continental e, se preciso for, mundial, os recursos que na conjuntura anterior afluíam "naturalmente". O que antes era obtido por mero "bom comportamento" e acatamento aos padrões definidos por Washington, agora necessitava ser arrancado através de uma política de barganha que, se acentuava a cooperação com o bloco ocidental, não deixava de reivindicar uma posição mais favorável dentro da aliança, reivindicação essa de cores nacionalistas.

Em janeiro de 1959 Juscelino Kubitschek paraninfava uma turma de diplomatas formados pelo Instituto Rio Branco, e em seu discurso enfatizava que "a aceleração do progresso econômico nas nações que, como a nossa, emergem do estágio do subdesenvolvimento, depende, em grande parte, da cooperação internacional, da

intensificação dos contatos de toda a ordem, do harmonioso intercâmbio comercial, da canalização de um maior fluxo de investimentos estrangeiros e do incremento da assistência técnica, do aumento do valor e do volume das exportações" ("Discurso...", 1959, pp. 116-123). O novo papel que cabia ao Itamaraty dentro da política então esboçada pelo Presidente foi assim definido pelo recém-empossado Chanceler Francisco Negrão de Lima: "Urge que nos atualizemos, com soluções novas ante os problemas novos que enfrentamos. (...) Procuraremos adotar os métodos de trabalho mais condizentes com nossas necessidades, tendentes a equacionar com maior precisão possível os meios de ação aos objetivos mediatos e imediatos cuja consecução o Presidente da República reclama do Itamaraty. Teremos em conta a experiência própria e a alheia. A diplomacia parlamentar, sempre mais atuante, a inter-relação dos fatores econômicos e políticos na vida dos povos, a formação de blocos supranacionais, mais ou menos homogêneos e interdependentes, constituem fatores que devem ser rigorosamente considerados no planejamento da reestruturação da máquina diplomática e em sua atualização. Assim, creio que a Secretaria de Estado das Relações Exteriores estaria melhor preparada para incumbir-se de suas tarefas, se o estudo e exame dos assuntos que são submetidos obedecessem ao critério de repartição dos órgãos por áreas geográficas, em vez de dispersar-se de acordo com seu caráter específico e sua especialização; se impõe, igualmente, a criação de setores de planejamento que não estejam integrados na máquina de execução" (Operação... I, 1958, pp. 42-43).

A reação do governo americano à OPA foi de frieza. Werneck da Silva tem toda razão ao argumentar que os EUA jamais aceitariam que o Brasil elaborasse uma política externa de âmbito regional ou mundial que não passasse por Washington. Sem embargo, o contexto da época colocava muitos problemas para os Estados Unidos, impedindo-os de atuar como gostariam. O antiamericanismo era intenso ao sul do Rio Grande e a guerrilha cubana avançava sobre Batista. A América Latina debatia-se com o subdesenvolvimento econômico e o descontentamento sociopolítico, e reclamava do tratamento recebido por parte dos EUA. O Brasil negociava penosamente com o FMI, enquanto cresciam os boatos de que o país estaria disposto a aceitar a troca de 200 mil toneladas de petróleo

soviético por excedentes de café, cacau e algodão, e mesmo de restabelecer relações comerciais com os países do leste europeu e a URSS.

Neste contexto, não havia como os EUA ignorarem o apelo da Operação Pan-Americana. Em agosto de 1958. John Foster Dulles, Secretário de Estado, é enviado ao Rio de Janeiro para encontrar-se com Kubitschek. Dulles apresenta ao Presidente brasileiro, no Rio de Janeiro, a minuta de uma declaração conjunta que praticamente ignora a OPA e enfatiza unicamente o combate ao comunismo, desejando maior repressão à subversão esquerdista, coordenação dos serviços de inteligência, e recusando a concessão de financiamentos à Petrobras. JK rechaçou a minuta e, frente ao completo fracasso do encontro, Dulles vê-se na obrigação de ceder. Os princípios da OPA são reconhecidos pelos EUA, que aceitam ainda a criação de uma entidade financeira de âmbito continental (o futuro Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). Esboça-se também a idéia de um mercado comum regional (futura ALALC), além do Brasil obter a liberação de alguns empréstimos junto ao Eximbank e entidades bancárias particulares. Em setembro foi criado junto ao Conselho da Organização dos Estados Americanos o "comitê dos 21", visando discutir e implementar medidas da OPA junto à organização. Houve, portanto, um certo clima de euforia após o desencadeamento da Operação Pan-Americana de JK.

Embora o objetivo mais visível da OPA fosse colocar o Brasil numa posição melhor dentro da aliança com os EUA, as necessidades econômicas, o acirramento da disputa nacionalistas *versus* cosmopolitas ("entreguistas") e a própria evolução do contexto regional e mundial, levaram a política externa do governo JK a esboçar um perfil bem mais elevado. O restabelecimento de relações comerciais com a URSS foi defendido pelo presidente em discurso na Escola Superior de Guerra em novembro de 1958, frente aos líderes sindicais no Palácio do Catete, e pelo porta-voz do Brasil na Comissão Especial do Fomento Econômico da OEA, Augusto Frederico Schmidt. O Itamaraty anunciou na ocasião a formação de uma comissão especial para estudar a questão. Concretamente, o governo brasileiro estabeleceu relações bilaterais de comércio com

a Romênia, Iugoslávia e República Democrática Alemã (Oliveira, Mensagem..., 1959, p. 125).

Os termos em que se dava esse acercamento assemelhavam-se bastante ao que Vargas esboçara em 1953-1954. Frente ao estrangulamento do setor externo da economia, ao perfil desfavorável imposto pelos EUA nas relações bilaterais e à própria economia interna, o governo busca aproximar-se no plano comercial dos países socialistas. Esta atitude visa tanto encontrar uma alternativa aos excedentes primários não exportados e a obtenção de tecnologias e produtos industriais, como exercer uma barganha mais efetiva face aos Estados Unidos, numa esfera particularmente sensível para os interesses deste país. Os meios empresariais desejavam soluções pragmáticas, enquanto o governo utilizava primeiramente a questão como forma de pressão sobre os EUA e, só face à recusa destes em solucionar o problema brasileiro, o presidente buscava implementar a aproximação com o campo socialista. O presidente, por seu turno, inúmeras vezes sustentou (como Vargas também o fizera) que se os EUA não auxiliassem o comércio externo brasileiro e não investissem no país, o Brasil seria obrigado a buscar soluções noutras áreas, inclusive no campo socialista. Segundo JK, o crescente volume de auxílio soviético era altamente favorável ao Terceiro Mundo. Além disso, Moscou se dispunha a transferir tecnologias sem as restrições dos países capitalistas avançados, bem como exportar produtos industriais e petróleo, e absorver em troca os crescentemente excedentários e desvalorizados produtos primários brasileiros. Além do governo e de certos meios empresariais, a reaproximação com o campo socialista é defendida por outros, como o “setor nacionalista”, que se expressava de várias formas, como através da Frente Parlamentar Nacionalista.

Interessante, neste contexto, foi a posição de Oswaldo Aranha. O ex-chanceler critica as limitações da OPA: “Não acho que a OPA venha resolver os problemas do Brasil mediante a obtenção de empréstimos norte-americanos. Nenhum país se faz por meio de empréstimos”. Aranha sugeria então que “não podemos nos abandonar aos sonhos e às doces ilusões. (...) Cada vez mais temos necessidade de uma política internacional pragmática e inteligente” (*apud* Alencastre, 1961, pp. 133-136). Quanto ao reatamento de

relações comerciais e diplomáticas com a URSS e o leste europeu, Oswaldo Aranha não vê perigos maiores; ao contrário, estas relações trariam vantagens econômicas e políticas indiscutíveis e fomentariam o desenvolvimento brasileiro.

A política externa da segunda metade do governo JK não se concentrava apenas na barganha regional da OPA. Abarcava também a dimensão de um ensaio multilateral. De forma vacilante, certamente, o Brasil buscava abrir novos espaços. Além dos países socialistas, a Europa Ocidental, o Japão e o mundo afro-asiático em descolonização também estavam na mira da nova diplomacia brasileira. Em setembro de 1958 o Presidente italiano Giovani Gronchi assinou com o governo brasileiro a "Declaração de São Paulo", estabelecendo acordo de cooperação militar, cultural, técnica e colaboração econômica com a iniciativa privada. Além desse importante acercamento, o Brasil aproximou-se de forma progressiva do Japão. No mesmo ano o Príncipe Mikaso visitou o país (Relatório MRE-1958, p. 24). Foi construído no Rio de Janeiro um estaleiro da Ishikawajima Co, e em 1960 estreitou-se a cooperação econômica e os acordos de imigração e compra de terras.

Outras áreas que atrairam a atenção da diplomacia brasileira foram a Ásia e a África. A descolonização aprofundava-se e inúmeras vozes importantes levantam-se chamando atenção do Itamaraty para as amplas possibilidades político-econômicas que se abriam para a política externa brasileira. Os nacionalistas, intelectuais do ISEB, estadistas como Oswaldo Aranha ou diplomatas de prestígio como Adolpho Justo Bezerra de Menezes, que publicou na época dois livros extremamente importantes sobre o assunto, defendiam uma política mais ativa do Brasil na região. Entretanto, a ação governamental ficou muito abaixo das possibilidades que se ofereciam. Uma das razões foi a aliança com Portugal. Além disso, haviam outros problemas. Bezerra de Menezes escreveu a respeito: "À OPA, não importam as restrições que se lhe queiram fazer, foi de fato a primeira atitude inteiramente independente do Brasil em política externa de âmbito plurilateral. Mas, se por um lado, é motivo de regozijo vermos nossa diplomacia deixando aquela fase decorativo-contemplativa em que vegetou por tanto tempo, por outro lado infunde certa tristeza o fato de que sejam poucos ainda em nossa

terra os que compreendem os motivos e as vantagens de buscar-se liderança afro-asiática e porque o Brasil está talhado para isso. A idéia de uma liderança é preponderantemente de ordem moral, (...) (mas) possui implicações altamente vantajosas de caráter econômico-político. (...) Em meados de 1959, o atual Presidente, tendo em vista as dificuldades de nosso comércio exterior, procurou lançar a 'Operação Brasil-Ásia' que era, se bem que somente ainda no campo econômico, a idéia de uma união entre os povos subdesenvolvidos. E que vimos? Críticas de toda ordem, sueltos mofinos em conceituados jornais onde se pretendia lançar o ridículo da utopia e a pecha de diversionismo sobre este notável projeto" (Menezes, 1960, pp. 12-4). Como o próprio autor esclarece a seguir, eram muito fortes os grupos brasileiros ligados aos interesses norte-americanos, os quais sabotavam uma diplomacia de mais largo alcance.

Entre 1958 e 1960 o Brasil reconheceu os países recentemente independentizados, sempre que esta política emancipatória fosse feita de acordo com as ex-metrópoles. O governo JK apenas acompanhava os acontecimentos em compasso com outros países, sem tomar iniciativa mais profunda e se antecipar ao processo. Nenhuma referência de apoio era feita aos movimentos de libertação nacional que ainda não haviam chegado ao poder, especialmente das colônias portuguesas, onde JK acompanhava as posições de Lisboa. Mesmo assim, várias Embaixadas e representações diplomáticas foram abertas na Ásia e, em menor medida, na África: Ceilão, Coréia do Sul, Tailândia, Malásia, Filipinas, Vietname do Sul, Gana e nas colônias portuguesas de Angola e Moçambique. Além disso, várias missões de observação foram enviadas à Ásia. O Brasil, por sua vez, foi visitado por várias missões e autoridades afro-asiáticas, mas manteve os contatos num nível modesto, especialmente no tocante à África. Apesar de repudiar o *Apartheid* e o massacre de Sharpeville na África do Sul, o governo JK não tomou nenhuma atitude contra aquele país.

A Questão Cubana e as Relações Hemisféricas (1959-1961)

Pressionado pelas crescentes clivagens internas a propósito da política externa, respaldadas pelos problemas econômicos, Kubitschek realizou o gesto mais espetacular de seu governo, rompendo com o FMI em junho de 1959. O presidente revestiu a medida de cores nacionalistas e granjeou um forte apoio, que abarcava uma ampla gama de tendências, desde empresários até o líder comunista Luís Carlos Prestes, passando por militares, sindicatos, políticos, estudantes e a FIESP. A oposição atacava esta política como "mera chantagem internacional." Em discurso no Palácio do Catete, Kubitschek acusou "os inimigos do Brasil independente de tentarem uma capitulação nacional, a fim de que a indústria caísse em mãos forasteiras" (*sic*). A medida e o tom do discurso visavam não só obter apoio interno, como desafiar Washington a reagir de forma mais positiva, pois os EUA recusavam créditos demandados pelo Brasil e esvaziavam a OPA, onde desejavam apenas estudar projetos específicos, por país, recusando a discussão de um plano econômico amplo. JK aproveitou a situação para reformular o ministério, afastando os "entreguistas" da área econômica e abandonando o plano de estabilização de Lucas Lopes. Para o Ministério das Relações Exteriores foi nomeado Horácio Lafer.

O contexto durante o ano de 1959 agravara-se seriamente. Em 1º de janeiro, Fidel Castro conquista o poder em Cuba. O encaminhamento de reformas no país logo indispuseram o governo americano, e levaram ao aprofundamento da Revolução Cubana. Confirmava-se o argumento esboçado por Vargas e aprofundado por Kubitschek na OPA, de que "a pobreza gerava subversão", e "o desenvolvimento seria o melhor antídoto contra a penetração comunista." Entretanto, a atitude dos EUA não se prestava facilmente a um aprofundamento da barganha tentada por JK, nas novas condições. A maior atenção de Eisenhower para com a América Latina, onde a guerra fria se instalara, era acompanhada de um endurecimento político visando ao isolamento de Cuba. A OPA assistia ao esgotamento progressivo de suas possibilidades. Esta situação também agrava-se para o governo devido à postura adotada pelo candidato presidencial Jânio Quadros na esfera da política externa. A limitada multilateralização das relações exteriores esboçada pelo presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira via-se frente a um impasse, pois sua margem de manobra

estreitava-se. Era necessário aprofundar a autonomia diplomática, ou então abandoná-la A resposta governamental nesta área, como frente a outras questões, será o protelamento da solução, deixada para o governo seguinte, sem o esboço de nenhuma mudança significativa no ano e meio final do mandato presidencial.

A nomeação de Horácio Lafer, banqueiro, membro do PSD paulista e vinculado ao empresariado deste estado, para o Ministério das Relações Exteriores ocorria num momento politicamente delicado. Ao assumir o cargo em 4 de agosto de 1959, declarou que à "política exterior do Brasil, impunham-se duas ordens de preocupação prioritárias para a nossa diplomacia: o fortalecimento da unidade continental, tanto sob o aspecto político como econômico, e a expansão e a diversificação do nosso comércio, através do incremento das exportações e da conquista dos mercados potenciais, onde quer que se encontrem" (Gestão do Ministro Lafer..., 1961, p. 4).

A segunda das questões formuladas avançava paulatinamente, mas a primeira enredava-se em contradições crescentes. A Revolução Cubana e sua progressiva radicalização influenciavam cada vez mais os rumos da política continental. Na V Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em Santiago, em agosto de 1959, os EUA buscavam isolar Fidel Castro no contexto regional. O Brasil, obviamente, não ousava contrariar frontalmente a posição americana, a qual acabou referendando na VI e VII Reuniões. Mas o Itamaraty fazia nuança e introduzia novos elementos com relação ao problema, ao definir a subversão como principalmente resultante do subdesenvolvimento, e ao defender o princípio de não-intervenção. Segundo o próprio Lafer, na V Reunião "fez o Brasil questão de introduzir, como item específico da agenda, o problema da 'instabilidade política e desenvolvimento econômico', sob o argumento de que a falta de estabilidade das instituições políticas de grande número de países americanos é uma das principais conseqüências do atraso econômico e social em que vivem as suas populações. (...) A Delegação brasileira tornou-se o centro catalisador das tentativas e propostas de conciliação. Embora fatos ulteriores viessem agravar o mal-estar provocado pelas desavenças surgidas na zona do Caribe, ficaram patenteados os esforços em

prol da harmonia na família americana, bem como a disposição de grande maioria de aplicar as medidas previstas no sistema interamericano para evitar qualquer interferência, armada ou não, nos assuntos internos de outro Estado, conforme ficou comprovado, um ano depois de Santiago, na VII Reunião de Consulta da OEA, em São José da Costa Rica" (*Ib.*, pp. 5-6).

Nesta Reunião, o Chanceler Horário Lafer propôs a elaboração de um "Protocolo Adicional de Assistência Econômica ao TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca)". Conforme Tânia Quintaneiro, "o enfoque da OPA, que relacionava a intranqüilidade política, potencialmente revolucionária, às precárias condições econômicas, não era em si mesmo uma novidade. No entanto, o fato de tratar-se de um programa de alcance hemisférico lançado por um país subdesenvolvido e que se constituía no elemento central de sua política externa, dava-lhe uma dimensão inédita. O governo brasileiro procurava salientar que o fundo do problema era e subdesenvolvimento dos países latino-americanos e, conseqüentemente, propunha vincular a consideração dos temas econômicos apresentados no Protocolo de Assistência à política de segurança explicitada no TIAR" (Quintaneiro, 1988, p. 29).

O estabelecimento de um vínculo direto entre a subversão e o atraso econômico, mostrado como "instabilidade política", ressalta dos próprios termos da discussão. Um pouco mais sutil foi a tentativa de bloquear a estratégia americana de abandonar as pautas socio-econômicas e concentrar-se nas político-repressivas, deslegitimando a Revolução Cubana, ao reduzi-la a uma forma de intervenção estrangeira (do campo socialista ou do movimento comunista internacional) num Estado americano. Procurava-se evitar a reprise do *affair* Guatemala, de 1954. O Brasil, além do México e outros países, procurou abordar a questão defendendo a condenação de qualquer intervenção externa nos problemas internos das nações do continente. Isto não se devia, certamente, a qualquer simpatia do governo brasileiro pela Revolução Cubana, mas ao fato de que este movimento político despertava os EUA de sua indiferença com relação aos problemas socioeconômicos do continente, referendando de certa forma as advertências que embasavam a barganha de JK. Por outro lado, uma intervenção

americana em Cuba, derrubando o regime de Castro, reforçaria a postura de arrogância e indiferença de Washington, arrogância político-militar e indiferença pela ajuda econômica solicitada pelos governos latino-americanos. Na mesma época, o Brasil também procurou acercar-se do Canadá, visando incrementar a cooperação econômica e atrair este importante país para a participação na política continental, contribuindo assim para limitar os aspectos negativos da diplomacia de Eisenhower para a América Latina. Esta atitude, entretanto, não produziu os resultados esperados. O mesmo ocorreu em relação à Argentina, visitada por Lafer em novembro de 1959. A criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC (Tratado de Montevidéu, 1960), igualmente, não representou exatamente o que o Brasil esperava e necessitava, mas constituiu um passo positivo para o país.

A reaproximação com o leste europeu e a questão cubana punham problemas que JK não poderia resolver dentro da correlação de forças do bloco de poder que lhe dava sustentação. Enquanto o presidente protelava as necessárias atitudes, ou as tomava timidamente, o candidato Jânio Quadros, antes e depois de eleito, já implementava sua própria política externa. O candidato do PTB, Marechal Henrique Lott, defendia uma postura nacionalista, mas era contrário ao reatamento diplomático com a URSS. Jânio, que será eleito pela UDN em 1960, ao mesmo tempo em que não se opõe ao capital estrangeiro, elogia Cuba, se diz favorável ao reatamento com a URSS e acusa durante a campanha eleitoral a Hanna Minning de ameaçar o ferro brasileiro. Em julho de 1959, em uma excursão internacional, Jânio conferenciou 45 minutos com Krushov em Moscou, e em março de 1960 visitou Cuba como convidado oficial, acompanhado da UDN. A Revolução Cubana tinha então grande ressonância popular, e o próprio Fidel Castro estivera no Brasil de passagem, em maio de 1959. Jânio Quadros, depois de eleito, também visitou a Grã-Bretanha e outros países da Europa Ocidental em outubro de 1960, mas, sintomaticamente, não foi aos Estados Unidos.

Em fevereiro de 1960, Eisenhower visita Brasília (que será inaugurada em 21 de abril deste ano), Rio de Janeiro e São Paulo, e mantém conversações com Kubitschek. Os Estados Unidos

tentavam conter os efeitos da Revolução Cubana sobre as relações hemisféricas, e tratavam de fazer algumas concessões. O governo americano oferece condições melhores para uma negociação com o FMI, a qual será aceita por JK. A "Declaração de Brasília" enfatizava "a plena implantação dos princípios de solidariedade política e econômica, (...) e ações ajudando todos os americanos a obter a melhoria dos padrões de vida capazes de fortalecer a crença na democracia, liberdade e autodeterminação" (*apud* Young, 1974, p. 79). Era, sem dúvida, uma razoável mudança no discurso diplomático americano. De volta aos EUA, Ike aceita o plano Douglas Dillon para a criação do Fundo de Progresso Social, com um capital de meio bilhão de dólares. O plano seria apresentado pelos Estados Unidos como resposta a reivindicações latino-americanas na reunião da Comissão dos 21 em Bogotá em agosto de 1960. Desta forma, feitas algumas concessões econômicas à América Latina, a Casa Branca colocou em execução um plano de apoio à invasão de Cuba por grupos anticastritas, esperando contar com a aquiescência ou a passividade dos governos latino-americanos.

Um problema que se agravava paralelamente foi o das encampações de empresas estrangeiras. Este tema das nacionalizações havia sido encaminhado durante o governo Vargas, mas a reação dos Estados Unidos e dos setores político-econômicos que no Brasil defendiam uma associação mais estreita com o capital estrangeiro foi enorme. A questão fora deixada de lado durante o interregno Café Filho e a primeira parte do governo Juscelino Kubitschek. A crescente crise, o estrangulamento de determinados ramos da economia e a ascensão de alguns governadores representantes da ala radical do trabalhismo, reascendera o problema. O caso mais marcante foi o de Leonel Brizola, desde 1959 no governo do Estado do Rio Grande do Sul. O governador gaúcho resolveu atacar ousadamente a questão da encampação de determinadas empresas estrangeiras, causando grande repercussão internacional. Não se tratava, certamente, de uma nacionalização socializante ou de caráter meramente político. Na luta pelo desenvolvimento econômico havia terríveis estrangulamentos em algumas áreas de serviços e infra-estrutura, como energia, comunicação e transportes, geralmente em mãos de subsidiários de empresas estrangeiras. O problema é que estas remetiam seus lucros para o exterior sem se

preocupar em investir na ampliação e melhoria dos serviços. A polêmica, iniciada no final do governo JK, atingirá níveis de grave tensão na fase seguinte.

A política externa de barganha nacionalista de JK, esboçada a partir de 1958, não representava, por sua vez, mera improvisação conjuntural, pois o desenvolvimentismo continha em seu bojo determinadas tensões e alternativas. O nacionalismo e a política externa pautada pelo "interesse nacional" autonomamente expresso, eram debatidos e estudados pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros, embora não somente por esta entidade. O ISEB defendia basicamente a cooperação entre a "burguesia nacional" e os "setores populares" para superar o subdesenvolvimento. Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Nelson Werneck Sodré, Candido Mendes, Horácio Lafer, Sérgio Buarque de Holanda, José Honório Rodrigues e San Tiago Dantas eram alguns de seus integrantes mais ilustres.

As divergências dentro da instituição entre "moderados" e "radicais" diziam respeito ao papel do Estado na economia, ao capital estrangeiro e à atuação apenas "teórica" ou "politicamente engajada" de seus quadros intelectuais. Em 1958 o lançamento do livro *O nacionalismo na atualidade brasileira*, de Hélio Jaguaribe, e o projeto Hanna de exploração do ferro brasileiro, acirrou o debate nacionalismo *versus* entreguismo dentro do ISEB, levando a uma cisão com a saída dos "moderados" (Jaguaribe, Candido Mota Filho e Cândido Mendes, entre outros). No âmbito do ISEB, Jaguaribe, Guerreiro Ramos e José Honório Rodrigues davam especial ênfase aos estudos sobre o nacionalismo e a política externa. Embora seja extremamente problemático identificar linearmente alguns dos autores com a formulação e execução da diplomacia brasileira, no plano do discurso, Jaguaribe encontrava-se muito mais próximo da política exterior de Juscelino Kubitschek, enquanto Ramos e Rodrigues defendiam postulados que se acercavam mais da futura Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart.

Para Jaguaribe, a gênese do nacionalismo encontrava-se nas "necessidades vitais" das comunidades, necessidades estas de caráter predominantemente econômico e apenas secundariamente ligadas aos imperativos de defesa e fenômenos políticos. Nesta

mesma linha, Kubitschek considerava que "o nacionalismo que objetivamos é o que se fundamenta em nosso desenvolvimento" (Oliveira, Discursos, 1957, pp. 385-386). O caráter economicista deste nacionalismo, tendo-se em conta as necessidades externas do desenvolvimento brasileiro, implicava definições *sui generis* sobre as relações com os países industrializados. Neste sentido, JK chegou mesmo a formular uma variante da crítica que Vargas fizera ao "imperialismo", denunciando-o pelo desinteresse em investir no Brasil, o que nos impediria de atingir o desenvolvimento (ou seja, o "nacionalismo" não constituía uma aversão ao capital internacional, mas uma postura estratégica para atraí-lo!). Segundo Miriam Limoeiro Cardoso, no discurso de Kubitschek "qualquer oposição ao estrangeiro é oposição à sua colaboração. O estrangeiro não prejudica, não é responsável por nenhum dos males nacionais. A nossa situação é um dado que a realidade oferece e só nós mesmos podemos ser responsabilizados por ela. O estrangeiro – e a referência é especial para o capital e a técnica estrangeiros – pode ajudar-nos a superá-la e seu auxílio será muito valioso" (Cardoso, 1978, pp. 194-195). Assim, o nacionalismo é econômico e desenvolvimentista, uma estratégia para uma cooperação internacional em bases mais vantajosas, e as diferenças entre Jaguaribe e Kubitschek representam mais as nuança entre o discurso acadêmico e o político.

No domínio específico da política exterior, Jaguaribe argumenta em seu polêmico livro que "no plano de nossas relações internacionais, o nacionalismo político reivindica para o país uma posição de maior autonomia, em face dos Estados Unidos e das grandes potências européias e se inclina para uma linha neutralista, (exprimindo) pois uma tomada de consciência dos interesses próprios do Brasil, (...) (e) constitui uma exigência de acatamento da soberania popular e da nacional." Sem embargo, "a ambivalência de nossa política exterior faz com que o país não retire os benefícios que poderia colher dessa posição, movimentando a solidariedade dos outros países subdesenvolvidos" (Jaguaribe, 1958, pp. 32 e 45). A exigência de uma nova diplomacia é ainda mais enfatizada a seguir, pois, segundo ele, era cada vez mais evidente a relação existente entre o desenvolvimento econômico-social e os rumos da política externa do país. Neste sentido, o Itamaraty estaria despreparado para suas novas necessidades de atuação,

sujeito a pressões e críticas dos nacionalistas e cosmopolitas. Além disso, o Ministério das Relações Exteriores havia perdido “a autonomia de que desfrutava na elaboração e execução de nossa política exterior, em virtude da crescente interferência de outros órgãos administrativos (C.S.N., BNDE, Petrobras, etc.), da Presidência da República, do Congresso, da imprensa e dos órgãos de classe, na *policy making* de nossas relações exteriores” (*Ib.*, p. 224). A crítica formulada por Jaguaribe referia-se assim a um dilema crescentemente complexo que JK não se encontrava em condições de solucionar, o problema da formulação de uma nova política externa, e a necessidade de determinar quem e de que maneira será executada.

Abria-se, segundo Jaguaribe, um maior espaço para a atuação internacional do Brasil graças à nova política soviética, a qual, “procurando obter a adesão ou ao menos a neutralidade dos países subdesenvolvidos, apóia as suas reivindicações sem interferir em seus negócios internos e se dispõe a estabelecer com eles proveitosas relações comerciais, proporcionando-lhes também assistência financeira e técnica; perdem sentido as anteriores concepções de segurança nacional. (...) Os riscos mais atuais e iminentes que cercam nossa capacidade de autodeterminação estão muito mais do lado dos Estados Unidos do que da URSS” (*Ib.*, pp. 231-232). As vantagens de uma política de tipo neutralista para o Brasil seriam amplas. Por exemplo, o autor considerava que a complementariedade entre a economia brasileira e a norte-americana não era absoluta, e poderia ser conveniente ao país explorá-la mantendo-se uma linha de independência e poder de barganha, pois “o que se tem em vista é utilizar da melhor forma as oportunidades de intercâmbio internacional, sem compromissos cerceadores, e de valorizar a posição estratégica de um país como o Brasil, dotando-o de maiores possibilidades de ação” (*Ib.*, pp. 226-227). Ou seja, tanto em nível analítico como na formulação da política externa, era visto como necessária a manutenção dos vínculos com os centros capitalistas hegemônicos, mas face à nova conjuntura mundial e às limitações das relações hemisféricas, era necessário assegurar uma relativa autonomia para se tirar um maior proveito desses vínculos. Esta era a essência da política de barganha de JK.

JK e o Ensaio Multilateral: a Transição da Política Externa Brasileira

Os dois primeiros anos da política externa de JK (durante a Chancelaria Macedo Soares) caracterizaram-se por uma diplomacia de baixo perfil, alinhada e relativamente passiva frente aos Estados Unidos e com uma ênfase essencialmente econômica. Tais contornos deviam-se fundamentalmente à tentativa de evitar os impasses que haviam levado ao colapso do governo e do modelo de desenvolvimento de Vargas, e cujos desdobramentos entre agosto de 1954 e janeiro de 1956 quase inviabilizaram a primazia da aliança PSD-PTB, pela qual Kubitschek se elegera. O que é extremamente interessante, é que seu governo logrou, por mais de dois anos, obter sucesso em avançar o desenvolvimento industrializante em meio à uma política externa de âmbito regional e subordinada aos parâmetros de Washington. Mas esta experiência se revelaria fruto de condições muito específicas, que se tornaram inoperantes em meados de 1958. É então que Juscelino vê-se na contingência de alterar os rumos da política externa, com o lançamento da Operação Pan-Americana.

Que conclusões podem ser tiradas da OPA? Qual a real dimensão do retorno da barganha nacionalista? Para Celso Lafer, "o governo Kubitschek, que representou um momento decisivo no desenvolvimento industrial e político do Brasil, formulou as suas restrições ao funcionamento do sistema regional interamericano através da Operação Pan-Americana. Em síntese a Operação assevera que, apesar do Brasil estar ligado aos Estados Unidos pela fidelidade ao regime democrático, esta ligação no campo exclusivamente político era francamente insatisfatória. (...) Conseqüentemente, (essas) relações (...) deviam abranger níveis econômicos e sociais até então relegados a segundo plano" (Lafer & Peña, 1973, pp. 95-96).

A OPA não pretendia apenas propor um programa hemisférico de desenvolvimento, mas também enfatizava a utilização de capital público e as relações em âmbito multilateral (ao contrário da ALPRO, que priorizava os capitais privados e as relações bilaterais). Além disso, o "economicismo" da política externa brasileira

continuava sendo seu elemento estrutural, mas num jogo mais complexo. Em essência, a diplomacia de JK a partir de 1958 continuava tendo seu eixo principal nas relações hemisféricas. O presidente via uma importância estratégica para a América Latina dentro da política externa dos Estados Unidos no novo contexto internacional da guerra fria, na medida em que o continente começava ser alvo da política externa soviética. Pressionado pela crise interna e pelas adversidades externas, Kubitschek tentou explorar esta situação através da formulação da OPA.

Durante a vigência da Operação Pan-Americana, as questões do alinhamento diplomático e o desenvolvimento econômico passaram a ser enfocadas sob a perspectiva multilateral, em que além das relações com os Estados Unidos, ativam-se os vínculos com os países latino-americanos. Tal política diferia significativamente da diplomacia de barganha de Vargas, onde o alinhamento era negociado em troca do apoio econômico em bases multilaterais. Assim, ao conjugar as relações com os EUA e com a América Latina, a OPA revestiu-se de um caráter ambíguo, tentando associar conservação e inovação. Como lembra Hélio Jaguaribe, os americanistas eram favoráveis à "solidariedade ocidental", considerando que existia uma complementaridade de interesses entre o Brasil e os Estados Unidos, enquanto os neutralistas defendiam uma aproximação com a América Latina e a ênfase na luta pelo desenvolvimento econômico.

A política externa de JK procurou uma fórmula de conciliação entre estes dois elementos formalmente contraditórios. Como lembra Alexandra de Mello e Silva, "essa ambigüidade pressupõe um processo de progressivo deslocamento entre os aspectos da política externa mais ligados ao campo político-estratégico – nos quais persiste o alinhamento aos EUA e às demais potências ocidentais – e aqueles mais estreitamente vinculados ao desenvolvimento econômico – nos quais a atuação diplomática brasileira vai assumindo uma postura crescentemente crítica, autônoma e capaz de articular um discurso próprio. (...) Foi justamente na capacidade de articular um discurso coerente entre os temas da autonomia, do desenvolvimento e do multilateralismo que residiu a contribuição inovadora da política externa de JK. Todos os três temas apontavam para um

alargamento de horizontes que seria retomado posteriormente pela diplomacia brasileira" (Silva, 1992, p. 232).

Este processo de multilateralização das relações exteriores (atuação mais efetiva de acercamento face à América Latina, e mesmo à África, Ásia, Europa Ocidental e países socialistas, além de maior articulação junto aos organismos internacionais) vinculava-se mais a uma tentativa de ampliar o espaço de barganha face aos EUA e as necessidades mais imediatas (comércio), do que a um planejamento estratégico e uma efetiva vontade política. Desta forma, o problema da política externa de JK era tentar permanecer ainda basicamente vinculada ao plano regional, onde sua barganha diplomática tinha possibilidades históricas bastante limitadas. Essencialmente, esta limitação devia-se ao tipo de projeto de desenvolvimento adotado pelo presidente (que valorizava o Departamento 2, fortemente dependente do capital estrangeiro), ao elevado nível de internacionalização da economia dele decorrente (abertura ao exterior e estabelecimento de empresas transnacionais) e, não menos importante, ao perfil das bases de sustentação política do governo, especialmente no contexto de acirramento dos conflitos sociais no país. Além disso, a rigidez das relações de poder no âmbito regional e os problemas criados pelo desafio cubano ao sistema interamericano, enfraqueceu um dos vértices da política externa de JK, a saber, ao da autonomia. Não podendo também agir além do que lhe permitiam suas bases de sustentação política, a diplomacia de JK permanecerá no meio do caminho, empurrando para seus sucessores decisões que não podia ou não estava disposto a tomar (Vizentini, 1995, p. 303). Entretanto, inegavelmente, abria-se o caminho para uma nova fase da política externa brasileira, a de âmbito mundial e multilateral, o que viria a concretizar-se com a política externa independente e com o pragmatismo responsável.

Referências Bibliográficas

ALENCASTRE, Amílcar. *Oswaldo Aranha: o mundo Afro-Asiático e a paz*. Serviço de Documentação do MTPS, 1961.

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil* (dois séculos de História). 2a ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BENEVIDES, Maria Victória. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. 3a ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CARDOSO, Míriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ*. 2a ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da política externa brasileira: 1822-1985*. São Paulo: Ática, 1992.

CERVO, Amado (org.). *O desafio internacional: a política externa brasileira de 1930 aos nossos dias.* Brasília: Ed. UnB, 1995.

CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em Alto Mar:* depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

FONSECA, Pedro Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasília, 1989.

GONÇALVES, William. "As relações Brasil-Portugal no governo Kubitschek", in: *Política e Estratégia*, vol. VII, no 2, abr-jun 1989. São Paulo: Convívio.

JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

KOHN, Hans. *A era do nacionalismo*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

LAFER, Celso e PEÑA, Félix. *Argentina e Brasil no sistema das Relações Internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.

LAFER, Celso. *The planning process and the political system in Brazil: A study of Kubitschek's Target Plan – 1956-1961*. Ithaca, New York: Cornell University – Latin American Studies Program, Dissertations series no 16, 1970.

________. *Sistema político brasileiro: estrutura e processo.* 2a ed., São Paulo: Perspectiva, 1978.

MALAN, Pedro Sampaio. "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)", in: FAUSTO, Boris (Org.). *História geral da civilização brasileira*: vol. 11. São Paulo: DIFEL, 1984.

MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. *O Brasil e o mundo Ásio-africano*. 2a ed., Rio de Janeiro: GRD, 1960.

________. Relatório do Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações da Divisão de Documentação. Anos 1956, 1957, 1958, 1959 e 1960.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Discursos*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1958, 1959, 1960. 4 volumes.

_______. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: (Imprensa Nacional, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960. 5 volumes.

Operação Pan-americana: documentário. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1958, 1857 (7 volumes).

PINHEIRO, Letícia. "O Brasil, Portugal e a descolonização africana (1946-1960)", in: *Contexto Internacional*, nº 9, jan.-jun./1989, Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ.

QUINTANEIRO, Tania. *Cuba e Brasil, da Revolução ao Golpe (1959-1964)*. Belo Horizonte: UFMG, 1988.

SILVA, José Luis Werneck. *As duas faces da moeda: A Política Externa do Brasil monárquico*. Rio de Janeiro: Universidade Aberta, 1990.

SILVA, Alexandra de Mello e. "Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da Política Externa de JK", in: *Contexto Internacional*, vol. 14, nº 2, jul-dez/1992. Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio à Castelo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Raízes históricas do nacionalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: MEC-ISEB, 1959.

TOYNBEE, Arnold. *A América e a Revolução Mundial*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Da guerra fria à crise (1945-1995): as Relações Internacionais contemporâneas*. 3ª ed., Porto Alegre: EDURFRGS, 1995.

_______. *Relações Internacionais e desenvolvimento, o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.

WRZOS, Conrad. *Juscelino Kubitschek – Estados Unidos – Europa*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1960.

YOUNG, Jordan. *Brasil 1954-1964: fim de um ciclo civil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1974.

A Política Externa no Governo de Jânio Quadros

Braz José de Araujo

Antecedentes da Concepção de Política Externa Independente

O fim da segunda Guerra Mundial dá início a um novo tipo de relacionamento do Brasil com os Estados Unidos no contexto mundial da guerra fria. A aliança militar durante a guerra não é resultado de um processo político de simples adesão. Getúlio Vargas usa das vantagens geoestratégicas brasileiras para negociar maior apoio norte-americano ao projeto da industrialização brasileira antes de se alinhar aos Estados Unidos.

Essa posição não iria acarretar muitas vantagens para o Brasil em relação aos demais países da América Latina no imediato pós-guerra. Com efeito, o governo Dutra implementa política de aliado preferencial dos Estados Unidos, mas será incapaz de fazer seu sucessor e colher todos os frutos de sua aproximação. Mais uma vez, porém, em outra conjuntura, os Estados Unidos têm Vargas e seu nacional-desenvolvimentismo diante de si.

A política interna brasileira e suas alianças predominantes inviabilizam a plena aplicação da estratégia desenvolvimentista concebida pela missão Abbink. Embora Getúlio Vargas tenha sempre pretendido continuar como aliado preferencial dos Estados Unidos no plano externo, sua política interna caminha no sentido contrário aos interesses estratégicos norte-americanos e se dirige para o projeto do desenvolvimento combinado com nacionalismo.

Essa estratégia gera muitas ambigüidades e está na raiz de desentendimentos entre Brasil e Estados Unidos em diversos

governos, inclusive no curto período de Jânio Quadros. No segundo governo de Vargas há uma maior aproximação política e militar externa com o objetivo de colher vantagens econômicas. Mas a polarização das forças políticas internas em torno das ambigüidades acabam levando Vargas ao suicídio.

O período de Café Filho é muito significativo no campo externo, pois – finalmente – com Raul Fernandes e Eugênio Gudin, abre-se o caminho para um concerto amplo da política econômica brasileira com os pilares da política externa favorável aos Estados Unidos. Essa perspectiva será continuada nos dois primeiros anos do governo Kubitschek, logo em seguida em confronto com o FMI por recusar uma política ortodoxa de estabilização.

A Operação Pan-Americana constituir-se-á, portanto, em uma ruptura dos padrões Fernandes/Gudin de política externa e em uma formulação nova e original para a aproximação do Brasil com os países da América Latina, particularmente Argentina e México, e para o relacionamento com os Estados Unidos.

A política externa dos dois últimos anos do governo Kubitschek marca o início de uma elaboração brasileira de "política externa independente", significando novas articulações na América Latina para fortalecer as posições e os interesses do desenvolvimento econômico do País. O Convênio Latino-Americano do Café, a criação do BID e da ALALC são resultados dessa política. A política de Kubitschek significa também a busca de novos produtos brasileiros, incluindo-se os países do leste europeu, da Ásia e da África.

Pode-se, assim sustentar, que a política externa de Jânio Quadros se apropria dos elementos básicos da política de Kubitschek e não inova muito. Mudará profundamente no estilo, na retórica, sem ter as mesmas bases de sustentação. Se se acrescenta a conjuntura da crise cubana combinada com a personalidade do presidente ter-se-ão os componentes básicos para entender uma profunda crise da sociedade e das instituições políticas brasileiras.

A Carreira Política e a Formulação da Política Externa

Jânio da Silva Quadros será ainda durante muito tempo uma das figuras mais polêmicas da política brasileira. Presidente da

República durante exatamente seis meses e vinte e cinco dias, de 31 de janeiro de 1961, quando substitui Juscelino Kubitschek de Oliveira, a 25 de agosto deste mesmo ano, data de sua renúncia, sua carreira política é meteórica e passa pelos diferentes degraus da representação política, desde a sua eleição para a Câmara dos Vereadores da Cidade de São Paulo em 1947. Nesta primeira eleição é candidato por um pequeno partido, o Partido Democrata Cristão (PDC) que obtivera 1,6% dos votos nas eleições de 1945.

Advogado e professor de português em colégio da cidade, apresenta-se como candidato dos pobres contra os ricos, iniciando uma maratona de disputas eleitorais onde vai se revelar como grande estrategista, competente analista do quadro político do País e conhecedor da sensibilidade do povo paulista e brasileiro. Marca de toda a sua carreira, inicia sua campanha para a Câmara Municipal combatendo a corrupção e a ineficiência da máquina administrativa do governo estadual de Adhemar de Barros.

Jânio Quadros obtém 1.707 votos, torna-se um dos vereadores mais ativos da Câmara e já se prepara par disputar uma vaga na Assembléia Legislativa nas eleições de 1950. Nesta campanha segue as mesmas linhas da precedente, agora fortalecidas pelo seu desempenho como vereador. Com efeito, Jânio Quadros tinha deixado uma marca de destaque em relação aos seus colegas da Câmara: fizera quase 500 questões escritas, apresenta cerca de 1.360 petições, 153 projetos de lei – dos quais 24 se transformaram em lei – e assistira a 448 sessões da Câmara durante seu mandato.

Algumas das leis aprovadas ilustram preocupação permanente com sua imagem diante do eleitorado: proibição de colar cartazes em edifícios públicos; proibição da venda de ingressos além da capacidade dos lugares de diversão pública; permissão à Secretaria de Higiene de fornecer leite em pó gratuito para as crianças de certas categorias de operários e funcionários públicos; isenção de imposto para o domicílio privado do jornalista; criação do coral municipal; obrigação de luvas para os coletores de lixo; abono de Natal para os funcionários municipais, obrigatoriedade de banquinhos nos elevadores etc. Com tais preocupações e estilo muitas vezes chapliniano, Jânio Quadros busca espaço na imprensa diária, sobretudo a popular e sensacionalista, o que é suficiente para lhe

garantir 17.840 votos nas eleições legislativas de 1950 e o mandato de deputado estadual, que exercerá durante 13 meses.

Neste período vai procurar ampliar sua base política. Apresenta outro grande número de petições, de questões escritas, de projetos de lei e faz muitos discursos. Aparece. Consegue ajuda para o Congresso da União Estadual de Estudantes (UEE), a criação de novas escolas primárias, a lei que regulamentava campanha de educação dos pedestres e ajuda para diversas entidades, entre as quais a União Paulista dos Estudantes Secundaristas e a Associação dos Repórteres Fotográficos. Procura consolidar a imagem de um político, trabalhador infatigável, honesto e eficiente, indispensável para a etapa seguinte de sua campanha, ou seja, as eleições para a Prefeitura de São Paulo em 1953.

Essas eleições começam a tornar Jânio Quadros uma personalidade nacional. Elas se realizam no contexto de uma ampla mobilização pela autonomia do município de São Paulo em relação ao Governo do Estado, afinal reconquistada em 1952. Adquiririam, portanto, um caráter também simbólico para o aperfeiçoamento da democracia brasileira. As eleições de 22 de março de 1953 iriam também surpreender os grandes partidos do cenário político de São Paulo. A aliança PTB/PSP, vitoriosa nas eleições de 1950, não iria se manter nas municipais de 1953. Contra o candidato do PSP, uma dissidência do PTB com apoio do PCB lança candidato próprio. O PDC e o PSB apóiam Jânio Quadros que será consagrado nas urnas com 67,45% dos votos.

Após as eleições, Jânio Quadros dirá: "vencemos o comunismo. Nossa administração lutará contra a corrupção e a exploração. Darei cada minuto de cada hora de cada dia ao interesse da coletividade e não teremos nem senhores, nem amigos, nem cidade e de seus habitantes, sobretudo das classes menos favorecidas" *(Diário da Noite* 25.11.1953).

Franco Montoro, então vereador do PDC vai declarar: "O resultado representa o início de uma profunda renovação política e administrativa. Trata-se de estabelecer uma autêntica política popular, inspirada no princípio da fraternidade humana. A democracia cristã é a bandeira sobre a qual se desenrola, de maneira pacífica mas firme, esta transformação que corresponde às exigências da

justiça social e da honestidade da administração" (IDEM). Tais colocações são ilustrativas das posições políticas básicas de Jânio Quadros no contexto da época e que o acompanharão durante sua carreira política: oposição ao comunismo, democratização pelo voto, luta contra a corrupção, honestidade e trabalho.

A vitória eleitoral dá nascimento ao "movimento 22 de março", criado para dar sustentação à corrida eleitoral ao novo Prefeito da Cidade de São Paulo. Todas as medidas à frente da prefeitura se articulam com o objetivo de consolidar uma imagem para Jânio Quadros: moralização, rigor, autoridade e bilhetinhos transformam o prefeito em vedete da imprensa diária. Os esforços para a recuperação dos ônibus da CMTC, um maior controle financeiro e a dispensa de funcionários municipais tornam visível o novo estilo de impactar a opinião pública desta nova e forte liderança carismática. Consolida-se, assim, graças à espontaneidade popular uma liderança demagógica, desligada do sistema de partidos (Weffort, 1965: 191).

Já candidato ao cargo de Governador do Estado em 1954, Quadros amplia as táticas de impacto sobre a opinião pública: é a campanha do tostão contra o milhão, do candidato dos pobres contra os ricos, do candidato da vassoura contra os corruptos. O ponto de partida simbólico da campanha são os ataques contra o Governo do Estado pelos gastos excessivos durante as comemorações do IV Centenário. Aproveita-se também dos cochilos do PDC para ampliar alianças. Antes das eleições, Jânio Quadros rompe com este partido, revelando-se à opinião pública a exigência de três secretarias, Ipesp e Caixa Econômica Estadual pelo PDC, que já não obtivera seu apoio para a eleição do presidente da Câmara.

Jânio Quadros continua a revelar sua extraordinária capacidade de manobras eleitoeiras desconcertantes para seus adversários: aproxima-se do PTB e consegue encontro com o então presidente Getúlio Vargas, veiculando-se seu apoio à Jânio em detrimento do candidato oficial Toledo Piza. Contatos com a UDN de Prestes Maia visam fortalecer a idéia de que o adversário comum é Adhemar de Barros. Em Manifesto de 4 de fevereiro de 1954 podia-se ler: "As poderosas forças despertadas nas últimas eleições não serão jamais contidas. Elas marcharão comigo e sem mim, até a eliminação definitiva da negociata, da transação, da mentira, da hipocrisia, do

interesse subalterno da política entre nós, submetida às escandalosas manipulações de alguns (...) O 22 de março não é um episódio isolado e eu lhe juro uma fidelidade absoluta" (Diamante, E, 1965: 105-112).

A vitória eleitoral fica assegurada nas urnas: Jânio Quadros (PDC/PSB/PTN/dissidência PTB) obtém 34,2% dos votos contra 33,3% de Adhemar de Barros (PSP), 25,5% de Prestes Maia (UDN) e 4,1% de Toledo Piza (PTB/PCB). Os grandes partidos nacionais estão derrotados e a figura de Jânio Quadros se torna mais polêmica. Para o *Estadão*, Quadros não se comporta como deveria comportar, é "uma anomalia da evolução democrática (OESP 29/1/1955). Para Carlos Lacerda, uma das lideranças mais expressivas da UDN, Jânio Quadros "é o animal político que, até hoje, neste país, me lembra melhor Adolf Hitler. Creio mesmo que, politicamente, é uma versão brasileira de Hitler" (VICTOR, 1965: 282).

Apesar disso, Jânio Quadros não estará muito longe da UDN no grande embate eleitoral dos presidenciais de 1955. Juscelino Kubitschek é derrotado em São Paulo por Juarez Távora com o apoio janista. Nos episódios golpistas de novembro de 1955, Quadros está também ao lado da UDN. Mas o fato mais marcante de sua gestão como governador do Estado de São Paulo (1955/1958) é a coincidência de seu mandato com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, o qual contribuirá para a implantação da moderna indústria automotiva e a modernização industrial de São Paulo sob os impactos da liberalização promovida por Eugênio Gudin através da famosa Instrução 113 da antiga SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito.

Obviamente consolida-se uma imagem de bom administrador para Jânio Quadros e sua popularidade aumenta. No decorrer de seu mandato, diversos indícios já o apontam para as etapas seguintes do processo eleitoral e suas declarações sobre a política brasileira aumentam gradativamente, fixando desde cedo alguns princípios de sua política futura. Entre eles está a então polêmica questão das relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas. Embora considerando para os jornalistas que era cedo para uma afirmação categórica já sustenta o seguinte em julho de 1956: "...o Brasil, mantendo relações comerciais e diplomáticas com

alguns países da chamada 'cortina de ferro', não tem razões para estabelecer um regime discriminatório, adotando uma posição diferente para países dirigidos por sistemas políticos idênticos" (A Gazeta 06/7/1956).

Mas o grande salto para a consolidação de sua candidatura à presidência da República é a eleição de seu sucessor no Estado de São Paulo, a respeitada figura liberal do professor Carvalho Pinto (PDC/UDN/PSB/PTN), que obtém 48,5% dos votos contra 40,9% dos votos atribuídos a Adhemar de Barros (PSB/PTB) e 6,3% a Auro de Moura Andrade (PSD). Essas eleições aproximam a UDN dos pequenos partidos, de amplas camadas populares e de Jânio Quadros e garantem a este o decisivo apoio de São Paulo às suas pretensões presidenciais.

A Campanha Presidencial e a Formulação da Política Externa

Com o prestígio adquirido a frente do governo de São Paulo e a eleição de seu sucessor, a perspectiva da presidência da República torna-se cada vez mais evidente. A candidatura pelo PTB do Paraná a deputado federal é um primeiro passo da campanha tácita já em andamento, quando Jânio Quadros será o mais votado do Estado. O grande desafio é a conquista do apoio popular em nível nacional, até agora controlado pela aliança PSD/PTB como se evidenciava pelos resultados das eleições presidenciais de 1950 e de 1955.

Pretendendo se tornar a figura mais expressiva de oposição ao governo de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros procura obter o apoio da UDN, sabidamente a força política de oposição mais próxima dos conservadores. Mas precisava também conquistar o apoio popular e disputar a preferência de setores da oposição tradicionalmente ligados à aliança PSD/PTB. A partir daí se pode entender as mensagens contraditórias de sua campanha, o esforço para não assustar os conservadores e atrair a preferência de setores progressistas, nacionalistas e de esquerda. Esta tática vai ter importantes reflexos na própria elaboração das propostas de política externa durante a campanha e será um dos elementos explicativos para a versão janista da política externa independente.

Vejamos alguns fatos indicadores da tática eleitoral janista: em 1959, Jânio Quadros visita a URSS e se entrevista com Kruchev. Tem encontro com Nasser no Egito, é recebido pelo Papa João XXIII, passa por Paris e Lisboa. No início de 1960, antes de iniciar suas viagens por todos os Estados brasileiros vai se referir ao capital estrangeiro: "O que o governo precisa fazer é fiscalizar o processo de exportação de lucros, de maneira a evitar prejuízos à economia nacional" (OESP 02/01/1960).

Em sua mensagem de fim de ano ao povo brasileiro refere-se explicitamente à política externa: "Ao Brasil corresponde, em nome de suas mais caras tradições, a garantia das liberdades democráticas de seus filhos e por uma política exterior autêntica, o desabrochar para que o mundo viva em paz, liberado das influências imperialistas de qualquer tendência e das manifestações colonialistas e neofascistas" (*Tribuna da Imprensa*, 09/01/1960).

Iniciando suas visitas aos Estados da região norte vai criticar o governo por ter abandonado a bacia amazônica e fixa pontos importantes de seu programa: reformulação da política exterior, proteção da agricultura e da indústria, diversificação industrial, educação e saúde, e porque discursando em Manaus não se esquece da importância da localização de indústrias no Nordeste e na Amazônia. Em sua primeira declaração à imprensa em 1960 já havia salientado que faltava à política exterior a agressividade necessária. (OESP 02/01/1960).

Em março de 1960 aceita o convite de Fidel Castro para visitar Cuba. Naquele momento a diplomacia cubana se esforçava para obter apoio dos governos latino-americanos à sua política de autodeterminação. O convite tinha sido inicialmente dirigido ao Marechal Lott, candidato da aliança PSD/PTB com apoio dos comunistas. A recusa de Lott de visitar um país "dominado pelos comunistas" é um prato cheio para a campanha publicitária de Jânio Quadros, que vai habilmente explorar a viagem para confundir e dividir seus adversários.

Começa a se configurar então a ambigüidade mais delicada de toda a estratégia política de Jânio Quadros. Já obtivera o apoio da UDN, que inicialmente pretendia lançar a candidatura de Juracy Magalhães à presidência. Após lances dramáticos, incluindo-se

uma renúncia de Jânio à própria candidatura, a UDN o apoiaria graças às articulações de duas figuras de proa do partido, Magalhães Pinto e Carlos Lacerda, candidatos mais tarde vitoriosos ao governo de seus respectivos Estados, Minas Gerais e Guanabara.

Para aplacar as desconfianças conservadoras da UDN, Jânio Quadros convida para acompanhá-lo a Cuba um dos intelectuais mais brilhantes do partido, Afonso Arinos de Mello Franco, mais tarde seu ministro das Relações Exteriores, que assim vai caracterizar a viagem: "(ela) corresponde ao esforço de compreensão da situação interna de um país que deseja reconquistar suas instituições democráticas na base de uma verdadeira capacidade de autodeterminação" (OESP 14/3/1960).

Para não criar conflitos com toda a hierarquia da Igreja católica, pois o cardeal D. Jayme de Barros Câmara se opõe a sua ida a Cuba, Jânio Quadros convida para a viagem D. Jorge Marcos de Oliveira, bispo progressista de Santo André, que não aceita o convite "por motivos de força maior", e divulga que sua primeira iniciativa seria uma visita ao Arcebispo de Havana.

A decisão de visitar Cuba agita os meios políticos mais próximos dos Estados Unidos e será de Afonso Arinos, na Câmara, o esforço para evitar como chefe de Estado, encontrar-se com os principais líderes da revolução cubana. Preocupado em manter um certo equilíbrio de suas posições, volta ao Brasil passando por Caracas e se encontra com Romulo Bittencourt, um dos mais agressivos adversários de Fidel Castro. Na mesma ocasião entrevista-se com o Capitão Galvão, liderança da oposição portuguesa ao regime de Salazar e responsável pelo rumoroso "caso do Santa Maria", ao qual voltaremos mais adiante.

De volta ao Brasil, Jânio Quadros vai defender os direitos de autodeterminação de Cuba, articulando os impactos de sua viagem com o lançamento do "Comitê de Trabalhadores pró-Jânio Quadros", manifesto de 117 sindicatos favoráveis à sua candidatura e silenciando-se diante do lançamento do "Movimento Jan/Jan", embora as vigorosas reações udenistas acarretassem rapidamente a sua dissolução. Fica, porém, uma imagem muito forte desse movimento, apesar de Milton Campos acompanhar as viagens do candidato a partir de julho de 1960.

O agravamento das tensões entre os Estados Unidos e Cuba e as pressões crescentes contra o candidato da UDN tornam-no mais moderado. Se fosse eleito presidente, sustenta que tudo faria para atrair Fidel Castro para o lado da democracia, mas joga com a ambigüidade em entrevista à revista *Manchete*: "Não posso e não quero crer que fatores internos ou externos, frutos de erros de apreciação, tenham mudado a via revolucionária, e muito menos, a ponto de colocar em perigo a segurança do continente com repercussões sobre a própria estabilidade de nossa grande política". (OESP 27/7/1960)

No mesmo instante em que condena a instalação da Hanna Corporation no Brasil, afirma perante o Conselho das Classes Produtoras sua convicção de que "na prática da livre concorrência os consumidores e os produtores encontrarão os meios adequados para produzir e se abastecer sem intervenção do governo".

Sobre a tão falada reforma agrária vai afirmar que a expropriação é estranha "à nossa formação jurídica-social e cristã", apoiando as propostas dos bispos do nordeste. Simultaneamente vai declarar que o Brasil deveria comprar e vender lá bem onde entendesse, levando os editorialistas do *Estadão* a desejar que a presidência do país desse a Jânio Quadros "a maturidade política que lhe falta" (OESP 13/8/1960).

No fim de agosto, em Porto Alegre, assegura retirar seu apoio a Cuba se este país se tornar comunista. E na Semana da Pátria, em Recife, dirige seus ataques aos comunistas, considerando-os sirrecuperáveis para a democracia: "Não os consultei para formular as declarações favoráveis ao comércio com todos os países e não os consultarei no momento de revisar nossa política exterior" (OESP 09/9/1960).

À medida que a revolução cubana se esquerdiza, Jânio Quadros acalma seus conservadores, reconhecendo as obrigações contratadas com a OEA e acrescenta: "Eu serei o primeiro a afrontar Cuba, na minha obrigação de missão e de cidadão de uma democracia americana vigorosa, como esta do Brasil" (OESP 15/9/1960).

Mais uma vez o estilo janista se impõe no embate eleitoral, Jânio Quadros obtendo 44,8% dos votos contra 30,6% atribuídos ao Marechal Lott e 17,4% a Adhemar de Barros. Para a vice-presidência

elege-se João Goulart com 36,1% dos votos contra os 33,7% de Milton Campos e os 17% atribuídos a Fernando Ferrari. Confirma-se, assim, a competência de Jânio Quadros para embaralhar as cartas do jogo entre direita e esquerda, confundir atores relevantes, dividir adversários, atrair amplo apoio popular com seus ataques contra a ineficiência da administração pública, contra a ineficiência da economia, dos partidos, dos sindicatos. Uma personalidade forte, ambígua e voluntarista assume a direção do país e de sua política externa.

O Plano de Governo e a Função da Política Externa

Após as eleições, Quadros se dirige à Europa e só regressa ao Brasil às vésperas da posse em 31 de janeiro de 1961. Logo depois irá enviar sua mensagem ao Congresso Nacional, documento elaborado sob a coordenação de Cândido Mendes de Almeida e que se constitui na apresentação mais completa de seu projeto de governo, ampliando e aprofundando os pontos prioritários de sua campanha eleitoral.

Esta mensagem compõe-se de quatro capítulos: a situação econômico-financeira, a situação social, a situação político-institucional e, finalmente, um capítulo especial sobre a política externa. Cada capítulo contém um diagnóstico estrutural e conjuntural que fundamenta as linhas gerais da política proposta. Embora nos concentremos na parte referente à política externa, torna-se relevante resumir os aspectos essenciais de cada uma delas.

Sobre a economia e as finanças parte-se da idéia de que a natureza dos problemas do país torna evidente os erros de “uma visão estreita e deturpada do processo de desenvolvimento, a insuficiência técnica do planejamento adotado, a incompreensão de uma grande parte das classes dirigentes diante dos problemas da nacionalidade e os malefícios de uma incapacidade generalizada de opção”. As limitações técnicas anteriores recomendam mais eficiência para o governo, cuja ação deve estar baseada na austeridade, na autoridade e na responsabilidade.

A recuperação do dinamismo da economia vai depender do aumento da taxa de investimento e a correção de diversos desequilíbrios, entre os quais o desequilíbrio estrutural, o regional,

o monetário e o desequilíbrio da balança de pagamentos. O primeiro exige um aumento da produção agrícola através de capital e tecnologias modernas em grande escala. A integração nacional necessita de maior centralização e a coordenação de diversos organismos encarregados de aplicar recursos escassos. O desequilíbrio financeiro, ou seja, o combate à inflação, supõe uma política econômica de estabilização que não afete o ritmo do crescimento. Recusando-se a alternativa do choque, admite-se que o controle da inflação em 1961 será apenas parcial.

Finalmente, para fazer face aos desequilíbrios da balança de pagamentos, Jânio Quadros vai atribuir uma importância inédita às relações econômicas entre o Brasil e os outros países, consideradas decisivas para maior ritmo do crescimento. "As exportações constituem-se em um dos fatores essenciais à continuidade do processo de desenvolvimento econômico no Brasil." Estaria assim sendo reservada para o Itamaraty uma função bem mais profunda do que nos governos anteriores.

Sobre a situação social observa-se o efeito negativo da inflação, indicando-se a relação estreita entre salários, inflação e estabilidade monetária. O aumento do salário real supõe uma cooperação compreensiva e decisiva das classes produtoras; em nome da justiça social. Quadros propõe uma diminuição dos preços e dos lucros, "sem que a valorização do trabalho possa acarretar uma desaceleração dos empreendimentos do capital." Propugna por uma "verdadeira liberdade sindical" e salienta que a legislação trabalhista e as principais instituições brasileiras encontram-se "inadaptadas às necessidades do presente e afastadas das preocupações dominantes do desenvolvimento."

Todos os problemas ligados à seguridade social, saúde e educação recomendam uma reestruturação profunda dos respectivos ministérios. O sistema educacional deve se ligar às necessidades da economia com um sentido humanista, visando-se criar no seio do povo a consciência dos benefícios de um sistema educacional mais eficiente e com mais recursos orçamentários. Ao mesmo tempo, situa-se a importância social da habitação, do processo de urbanização, das migrações internas e da colonização,

antecipando-se as orientações básicas para cada área, todas elas com grande atualidade até hoje.

A terceira parte da Mensagem dedica-se ao sistema institucional brasileiro, constatando seu afastamento profundo das "exigências superiores de progresso, de bem-estar e de segurança." Trata-se de retomar os estudos visando a reforma constitucional, a simplificação do sistema jurídico através da reforma de todo o direito positivo brasileiro. Dois pontos específicos são mais detalhados: as relações entre a União e os Estados – que precisam de mais autonomia sem esquecimento dos problemas propriamente regionais – e a questão da representação política, ligada à necessidade de reforma do sistema eleitoral e de fortalecimento dos partidos.

Entre as reformas institucionais uma atenção bem particular deverá ser dada às bases do regime de propriedade, capital e terra. Tendo em vista a importância fundamental do capital estrangeiro para o desenvolvimento, trata-se de lhe dar as mesmas garantias das demais empresas, as mesmas condições na concorrência, mas sua contribuição seria "subordinada aos interesses fundamentais do desenvolvimento brasileiro e da segurança nacional".

Sobre esta questão, extremamente importante para determinar certos aspectos das relações internacionais, Quadros distingue dois pontos: a seleção da entrada do capital estrangeiro e a regulamentação da remessa de lucros, "a fim de evitar inconveniências e abusos".

A concepção de segurança nacional formulada por Jânio Quadros liga estreitamente as atividades civis e militares, que deveriam conjuntamente assumir "a responsabilidade da planificação e da direção da política de segurança nacional". Para as nações pobres não existiria dilema entre segurança nacional e desenvolvimento. Uma independência política estrita, sem uma independência econômica colocaria em causa o próprio núcleo da integridade nacional. Por isso, "desenvolvimento e segurança não representam pólos de um antagonismo insolúvel, dirigido pelo caráter produtivo ou não da despesa pública, mas duas faces de uma mesma expressão de nacionalidade". Deve ser feita uma racionalização das despesas militares para que não prejudiquem o desenvolvimento, "garantia da segurança nacional em seu sentido mais profundo".

O objetivo fundamental do governo será, assim, manter e aumentar o dinamismo econômico do país, pois "de um desenvolvimento econômico acelerado dependerá a preservação de nossas instituições." Destaca-se a importância da tecnologia, a necessidade de criar institutos de pesquisa, como também "apoio por todos os meios ao desenvolvimento da energia nuclear".

Embora alguns elementos da política externa apareçam em diferentes partes da mensagem como decorrência lógica da política proposta, vamos encontrar todo um capítulo a ela dedicado. Juntamente com um artigo escrito pouco antes de sua renúncia e publicado na *Foreign Affairs* com o título "Brazil's New Foreign Policy" (*Foreign Affairs* 40(s) out. 1961: 19-27) temos as fontes básicas da política externa do governo Jânio Quadros.

A política externa também aparece como um instrumento da política de desenvolvimento. É concebida como projeção no mundo daquilo que o país é intrinsecamente: democracia política, democracia racial, cultura baseada na ausência de preconceitos e na tolerância, país disposto a se dar inteiramente para vencer a pobreza e o subdesenvolvimento econômico.

Assim sendo, o Brasil já "livre de compromissos externos anacrônicos", deve ter uma política externa que "refletindo sua personalidade, suas condições e interesses, seja a mais propícia às aspirações gerais da humanidade, ao desenvolvimento econômico, à paz e à segurança, ao respeito do homem enquanto homem, à justiça social, à igualdade das raças, à autodeterminação dos povos e a sua tolerância e cooperação mútuas".

Participando de uma corrente histórica cristã, o Brasil evolui em torno de ideais democráticos, com o fato de pertencer ao mundo livre e "não perdemos jamais a consciência desta circunstância". A partir de uma noção mais clara das possibilidades e responsabilidades é que o governo tomará uma posição internacional "mais afirmativa e independente". Se tais considerações implicam que "a posição ideológica do Brasil é ocidental", também querem dizer que só poderá estar condicionada por seu caráter nacional e interesses legítimos. No caso brasileiro trata-se de vencer a pobreza, de realizar efetivamente o desenvolvimento. Diga-se de passagem que Jânio Quadros era otimista e acreditava que nenhum país do

grupo ocidental reunia as condições do Brasil para a eliminação do atraso econômico. O fracasso do Brasil poderia colocar "sérias dúvidas sobre a capacidade do regime democrático de resolver o problema do subdesenvolvimento".

Os conflitos mundiais são de duas espécies: o conflito norte/sul, que se refere ao nível de vida da população, e o conflito ideológico leste/oeste. A eliminação do primeiro conflito representa poucas dificuldades e de fato é "um imperativo para a sobrevivência de uma sociedade internacional, na qual as nações tenham o direito de escolher seu destino." Na medida em que o Brasil decide concentrar seus esforços no desenvolvimento e se manter democrático, automaticamente reforça a paz e reduz as tensões internacionais. Deste raciocínio decorre a conclusão de que se impõe ao Brasil o restabelecimento de contatos com os "países de ideologia divergente", seja em razão de interesses comerciais, seja como "colaboração necessária à redução das tensões internacionais e ao reforço progressivo da paz."

Às reações internas hostis a sua política, Jânio Quadros responderá que "se é verdade que não podemos relegar nossa devoção à democracia a um lugar secundário, não é menos verdade que não podemos recusar ligações e contatos que oferecem grandes possibilidades para a realização nacional." Para ele "não existe, qualquer que sejam as expectativas subjetivas de cada facção, conflito ou antagonismo de caráter doutrinário ou social, incompatível com a política de coexistência sincera, de coexistência leal."

Aí estão os fundamentos ideológicos da política externa de Jânio Quadros e as sutilezas da argumentação, destinadas a diminuir e mesmo a contornar as críticas internas e externas que como será mostrado, não deixaram de existir em cada dia de seu governo. Vejamos agora os pontos específicos da mensagem referente às Nações Unidas, às relações com os países socialistas, à Europa, ao mundo afro-asiático e à política continental.

Nações Unidas

Na época em que a intervenção da ONU no Congo provoca um certo número de controvérsias, Quadros considera o reforço da ONU como essencial para a diminuição das tensões mundiais. A

organização mundial não deveria servir à expansão dos blocos, mas "proteger os pequenos, permitir a justa aplicação do princípio da autodeterminação dos povos, permitir o respeito dos direitos do homem, tornar efetiva a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico, estimular a regulamentação jurídica do comportamento internacional dos Estados."

Países Socialistas

Como já destacado, as relações com os países socialistas atenderia aos interesses comerciais do país e contribuiriam para a redução das tensões internacionais. Por outro lado, não se podia ignorar "a vitalidade e o dinamismo" dos países socialistas. Por isso, um certo número de medidas foram tomadas em março de 1961: iniciativas visando o restabelecimento de relações diplomáticas com a Hungria, Romênia e Bulgária; estudos para a normalização das relações diplomáticas com todos os países e instruções para apoiar a inscrição na ordem do dia da ONU da questão relativa à representação da República Popular da China. Para acalmar desconfianças no Congresso, a mensagem reitera que o caráter dessas relações é sobretudo ditado pela necessidade de aumento das exportações e que não serão admitidas utilizações para "fins ilegítimos".

Europa

Diante da importância crescente da República Federal da Alemanha para o processo de desenvolvimento brasileiro, o problema alemão é considerado questão fundamental no cenário internacional exigindo "tratamento preciso e sem tergiversação:" "o governo de Bonn é a verdadeira expressão política da Alemanha": A CEE, então Europa dos Seis, deve contribuir de maneira decisiva para o desenvolvimento brasileiro e da América Latina.

Duas questões deveriam ser negociadas com os europeus: a modernização da lista dos produtos importados do Brasil, pois não levavam em consideração a industrialização brasileira e não eram importados manufaturados do País; a necessidade de adaptação dos mecanismos europeus de financiamento a prazo mais longo

para bens de capital, indispensáveis à modernização do parque industrial brasileiro.

O Mundo Afro-Asiático

Atribui-se uma grande importância aos novos países da África, cujas aspirações coincidem com as do Brasil na luta pelo desenvolvimento, na defesa dos produtos de base e pela industrialização. Conforme a mensagem e o estilo do presidente: "Somos um povo de todas as raças, no qual a cor, a religião, a filiação política são não pertinentes, e o indivíduo vale o que é. Não aceitamos nenhuma forma ou modalidade de colonialismo ou imperialismo. Pode-se afirmar, com a sinceridade mais absoluta, que o Brasil se esforçará para que todos os povos coloniais, repetimos, todos, sem exceção, atinjam sua independência no prazo mais breve possível e em condições que possam lhes assegurar estabilidade e progresso".

Em suas relações com a África, o Brasil é apresentado como porta-voz "dos conceitos de vida ocidentais": o estabelecimento de uma ponte entre a África e o Ocidente através do Brasil seria uma "contribuição à integração efetiva de todo um continente no sistema ao qual somos ligados pela nossa filosofia e tradição histórica" (Quadros, 1961: 24).

A Ppolítica Continental

Esta é a questão mais delicada para o governo de Jânio Quadros e uma variável fundamental para o entendimento da própria crise política brasileira no seu período e mesmo após. Como a "questão cubana" está na pauta diária, Jânio Quadros procura não dramatizá-la em sua mensagem ao Congresso: segundo a opinião de "alguns" a evolução recente de algumas nações do continente teria se encaminhado mais à direita ou à esquerda além dos limites desejáveis. Mas a posição é clara: "O que importa, todavia, é a afirmação para todo país latino-americano de sua autodeterminação, preservada de toda intervenção estrangeira em seus próprios assuntos e salvaguardada de toda intervenção nos assuntos dos outros." No artigo mencionado o presidente é bem mais incisivo,

pois defende a soberania cubana e aceita todas as implicações de "um fato histórico que não pode ser regulamentado *a posteriori*".

Favorável ao fortalecimento do sistema interamericano, Quadros manifesta sua esperança de ver o presidente Kennedy rever a política americana na América Latina, no sentido "de uma verdadeira democracia na comunidade continental." Esta democracia necessitaria, segundo ele, de um aumento das exportações, da industrialização, dos índices da produção agrícola e do aumento do nível de educação. Os Estados Unidos deviam provar e mostrar que não era apenas a planificação comunista que podia promover o desenvolvimento das economias nacionais (Quadros, 1961: 22-24).

Na conjuntura de 1961 e levando em consideração os princípios adotados, as questões básicas da política continental eram as seguintes:

– apoio à integração econômica da América Latina, ao Tratado de Montevidéu que instituía a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC);
– sustentação da autodeterminação de Cuba;
– colaborar com a "pacificação continental", isto significando propor-se como mediador nas relações Cuba/Estados Unidos;
– apoio ao fortalecimento do sistema interamericano através da continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana.

Em termos genéricos, poder-se-ia resumir a política externa de Jânio Quadros nos seguintes pontos:

– respeito dos compromissos e da posição do Brasil no mundo livre;
– ampliação dos contatos com todos os países, inclusive os socialistas;
– intensificação das relações com a Europa em todos os níveis;
– apoio incondicional ao anticolonialismo e ao direito de autodeterminação dos povos;
– reconhecimento e atribuição da importância correspondente aos interesses e aspirações comuns do Brasil e das nações da Ásia e da África;

– estabelecimento de relações diplomáticas com os Estados africanos;
– fidelidade ao sistema americano;
– continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana;
– apoio constante ao programa da ALALC;
– relações estreitas com os Estados Unidos, "em defesa do progresso democrático e social das Américas";
– apoio decisivo à ONU.

Vejamos agora a implementação desta política, o que foi efetivado no decorrer dos quase sete meses e seus impactos sobre os cenários interno e externo da época, condições para uma avaliação mais objetiva da própria política externa independente em sua versão janista.

A Política Anticolonialista e Portugal

Foi indicado anteriormente que Quadros se coloca contra o colonialismo, afirma posição clara quanto ao princípio da autodeterminação, propõe o estabelecimento de relações especiais com os Estados africanos, reconhecendo e atribuindo importância correspondente aos interesses e aspirações comuns.

Três acontecimentos exigirão uma posição do governo: o caso de Angola, a guerra colonialista francesa na Argélia e o caso congolês, questões estreitamente ligadas às relações do Brasil com Portugal, França e as Nações Unidas.

Com Portugal a questão aparece no próprio dia da posse de Jânio Quadros, quando o Capitão Galvão, pretendendo representar um setor da oposição ao regime de Salazar, toma de assalto em pleno mar o transatlântico português Santa Maria e se dirige para a costa brasileira. O caso divide a opinião pública, torna-se uma questão muito delicada e a posição de Jânio Quadros será de mostrar que não é nem cúmplice de Galvão nem partidário de Salazar. Com a participação do ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, o caso passa de "essencialmente político" para essencialmente jurídico (Mello Franco, 1968: 67-75).

Com efeito, Afonso Arinos e outros juristas brasileiros julgam que não se trata de um ato de pirataria como sustenta Portugal, nem um ato de beligerância como pretende Delgado, presidente eleito de Portugal exilado no Brasil e que apóia as ações do Capitão Galvão. A solução jurídica do caso vai se basear na Convenção de Havana, a qual obriga o Brasil apossar-se do navio e devolvê-lo a Portugal, desde que o navio entre em porto brasileiro. Este seria o conselho do ministro ao presidente, que teria preferido restituir o navio à companhia proprietária do que ao governo de Salazar. Quadros acaba assinando decreto neste sentido e o asilo político é concedido a Galvão e seus companheiros.

Estavam assim confirmadas as reservas de Jânio Quadros em relação ao regime de Salazar, mas simultaneamente se revelariam ambigüidades no interior do próprio Itamaraty. Tal realidade vai se tornar mais evidente durante a segunda parte da 15a sessão ordinária das Nações Unidas (7 de março/23 de abril de 1961). Nesta época é colocada em votação a resolução 1603 instando o governo português a aplicar com urgência a resolução 1514 de 14/12/1960 e solicitando "medidas imediatas para transferir todos os poderes aos povos destes territórios, sem nenhuma condição nem reserva (...) a fim de lhes permitir uma independência e liberdade completas" (Nations Unies, 15e. A/4684/Add.1:19). Ao mesmo tempo encarrega-se um comitê de examinar a situação em Angola.

A posição do governo é ambígua, pois o representante brasileiro, diplomata Carvalho Silos, abstém-se (73 votos a favor, 2 contra e 9 abstenções), propondo a substituição da proposta de criação do comitê por "solicitar a Portugal fornecer informações sobre os acontecimentos de Angola". O representante brasileiro explica sua abstenção em decorrência da recusa de sua proposta e como um gesto não hostil a Portugal. Salienta que o Brasil está disposto a combater o colonialismo e que a abstenção é conseqüência natural da política anticolonialista brasileira (Nations Unies, 15e. APV 961/ 1995 416).

Assim, apesar de seu caráter simbólico, pois a resolução não vai impedir violenta repressão portuguesa em Angola, evidencia-se o lado da continuidade da retórica brasileira. O próprio Conselho de Segurança em sua sessão de 9 de junho faz apelo a Portugal para

cessar a repressão em Angola. Além das tradições diplomáticas entre Brasil e Portugal e uma grande eficiência da diplomacia portuguesa, pode-se admitir que a grande influência de *lobbies* salazaristas no Brasil combinada com cumplicidade no interior do Itamaraty contribuíam para manter a ambigüidade em relação a Portugal.

Mas também é fato que Jânio Quadros representa uma mudança que logo se evidencia. O presidente Américo Tomás envia uma carta pessoal ao presidente brasileiro dez dias antes da viagem de Afonso Arinos a Lisboa, de volta do Senegal, onde representaria o Brasil nas festas de independência. Na carta se exprime o desejo de que "nenhuma decisão seja tomada, mudando a orientação até agora seguida pelo Brasil, sem que seja adquirido um amplo e minucioso conhecimento dos problemas de além-mar, notadamente aqueles de Angola" (Mello Franco, 1968:145/146).

A Política com a África

A presença diplomática na África começa a ser organizada a partir de 24 de fevereiro, através da constituição de um grupo de trabalho encarregada de preparar as representações diplomáticas brasileiras nos novos Estados africanos e ao mesmo tempo de reelaborar a política no continente em todos os seus aspectos. Por outro lado, Quadros diminui salário dos diplomatas em 20%, sendo que a metade da economia resultante deveria ser consagrada a bolsas para estudantes africanos (Honório Rodrigues, 1964:377).

Em seguida são criadas embaixadas no Senegal, Camarões, Guiné, Serra Leoa, Costa do Marfim e Etiópia, bem como consulados na Rodésia, Congo-Léopoldville (Kinshasa) e no Quênia. Duas missões são enviadas à África: uma dirigida pelo deputado Coelho de Souza, deveria percorrer Gana, Nigéria, Costa do Marfim, Camarões e Tanganica; outra chefiada por Afonso Arinos. A primeira se limita a assinar atos protocolares e apresentaria um relatório ao Itamaraty. A segunda produz um acordo cultural com o Senegal, país com o qual o Brasil tem muitos pontos de atrito.

O Senegal está ao lado da França no caso argelino, ao lado de Kasabuvu no caso Lumumba, questões em que a posição brasileira tomara orientações opostas. Por outro lado, na reunião do GATT de

1961, na qual são debatidos os problemas referentes às relações com a CEE e os países africanos francófonos, o Senegal se opõe vigorosamente à proposta nigeriana apoiada pelo Brasil e prevendo a entrada sem tarifa de produtos tropicais nos países industrializados. Em particular havia uma oposição com os países francófonos nas questões ligadas à comercialização do café e do cacau.

Mas esse clima não impediria um acordo entre o Brasil e os países africanos durante o 8º período de sessões do Acordo Internacional do Café, realizado no Rio em junho de 1961. Quadros envia mensagem às delegações presentes na qual analisa os problemas da estabilização dos preços do café e coloca o desafio econômico como ponto para o entendimento entre o Brasil e a África. A Declaração do Rio de Janeiro entre o Brasil e a Organização Interafricana do Café estabelece as bases para um sistema de consultas visando a comercialização do café e a estabilização de seu preço no mercado internacional. Em Accra já se realizara acordo para o cacau.

Alguns atos procuram exprimir as novas relações com a África: condecorações ao presidente de Gana e aos chefes de governo do Senegal e da Tanzânia; nomeação do negro Raimundo Souza Dantas, fato inédito nos anais do Itamaraty, como embaixador em Gana. Tal medida não foi muito bem recebida naquele país, onde é interpretada como propósito muito evidente de mostrar a harmonia racial (Rosenbaum, 1968:377-392).

Os acontecimentos no Congo vão também exigir um posicionamento brasileiro e reafirmar a nova importância que é atribuída à África. Através do representante brasileiro na ONU, Freitas Valle, condena-se o assassinato de Lumumba durante a 15ª sessão, e também se critica a extensão ao Congo da "guerra ideológica e da guerra fria. Coloca-se a solução do conflito sob os auspícios das Nações Unidas, devendo-se levar em conta: proibição de intervenção de qualquer potência estrangeira, manutenção do Congo fora da guerra fria, retirada do pessoal belga, ajuda através da ONU e aplicação da resolução do Conselho de Segurança referente à apuração do assassinato de Lumumba" (Nations Unies, 16 A/4684/add/1:33-34).

Percebe-se, assim, que são adotados princípios para a política externa na África: do apoio incondicional ao colonialismo francês e português, Jânio Quadros reafirma uma direção própria brasileira, embora com algumas dificuldades e ambigüidades. Por exemplo, a decisão de reforçar as relações comerciais com a África do Sul, dando-se cordial acolhida ao presidente da Industrial Development Corporation em visita ao Brasil; também com repercussões negativas a viagem à Angola do embaixador em Portugal, pois o embaixador – ex-ministro das Relações Exteriores Negrão de Lima – regressa da viagem tecendo elogios "à obra realizada pelos portugueses naquele país" (Honório Rodrigues, 1964:383).

Apesar disso, Jânio Quadros desenvolve um real esforço para se aproximar dos países do terceiro mundo, recebendo o imperador da Etiópia e Sukarno na segunda semana de maio e aguardando respostas de Tito, Nehru, Nasser e Nkhrumah. Tudo isso é parte da ofensiva diplomática dos chamados neutralistas, mais tarde não-alinhados, visando uma política de independência diante dos dois grandes e de seus blocos militares. Afonso Arinos, convocado para justificar a política exterior perante o Congresso, procura mostrar que o Brasil deveria equilibrar a autodeterminação com o regime democrático, "porque não podemos aceitar, na América, o comunismo internacional. Isso está claro em todos os tratados dos quais somos signatários..." (Mello Franco, 1965:98-99).

Nesta ocasião, Afonso Arinos sustenta que a política externa brasileira não é neutralista mas independente, pois esta última posição seria compatível com os compromissos militares: "... o Brasil deve praticar uma política independente como meio de assegurar sua liberdade de movimento no quadro móvel da política mundial, e assim tornar possível sua contribuição positiva à manutenção da paz e da segurança internacionais". O Brasil deveria recusar as pressões para garantir "o direito de defender os interesses nacionais de base e de opinar com franqueza sobre as soluções internacionais" (Mello Franco, 1965:253-254).

A política de aproximação com os não-alinhados continua com a presença de observador brasileiro no Cairo (5/12 junho 1961), onde se prepara a Conferência de Belgrado, realizada após a renúncia de Jânio Quadros. No Cairo se evidenciam as dificuldades para um

envolvimento mais profundo do Brasil, tendo em vista os critérios adotados para o não-alinhamento, ou seja: política de independência com base na coexistência pacífica, apoio aos movimentos de libertação nacional, ausência de aliança militar no contexto do conflito entre os dois grandes e recusa de concessão de bases militares neste mesmo contexto (Araujo, 1970:153).

Se para os dois primeiros pontos a política de Quadros era plenamente satisfatório, para os dois últimos ela não poderia caminhar tendo em vista os acordos e compromissos do Brasil com os Estados Unidos, sempre lembrados por Afonso Arinos. O engajamento brasileiro com os não-alinhados encontrava seu limite no sistema interamericano e nas relações entre Brasil e Estados Unidos desenhadas no segundo pós-guerra no contexto da guerra fria. Nele, os dois últimos pontos são limites para a independência da política externa.

As Relações com os Países da América do Sul

As relações do Brasil com os países da América do Sul na época de Jânio Quadros estão influenciadas pelos parâmetros anteriores fixados desde a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek em 1958. Com efeito, na segunda metade de setembro de 1959, uma conferência regional reúne os representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai a fim de estudar o plano para o estabelecimento de uma zona de livre-comércio. Em 18 de fevereiro de 1960 os ministros das Relações Exteriores destes países, com exceção da Bolívia mas com a presença do México, assinam o texto instituindo a ALALC – Associação Latino-Americana de Livre-Comércio, que devia entrar em vigor em 1961 e recebe todo apoio de Quadros. Resultado de um conjunto de fatores desde a criação da CEPAL em 1951, a criação da ALALC só se explica mesmo pelo surgimento da CEE, a então Europa dos Seis.

A idéia da integração econômica aparece também como solução para aumentar o comércio entre os países da América Latina, condição para um desenvolvimento efetivo das economias nacionais. Tudo isso já no contexto da crise de Cuba com os Estados Unidos, de uma ofensiva diplomática americana e do início de uma era de estudos norte-americanos sobre o continente.

O resultado inicial, como se sabe, será a proposta da Aliança para o Progresso (ALPRO), plano decenal para a América Latina exposto pelo presidente Kennedy em discurso de 13 de março de 1961 e que seria discutido na Conferência de Punta del Este (5-17 agosto de 1961) e concretizado através de uma Carta.

Este plano expõe os meios para acelerar o desenvolvimento econômico da região através de planejamento a médio e longo prazos, programas de investimentos, mobilização dos capitais nacionais, estabilização econômica, desenvolvimento técnico da agricultura, habitação, saúde e administração pública. Previa-se também a integração econômica, fortalecendo a idéia da ALALC, uma ação estabilizadora sobre os mercados mundiais de matérias-primas, abertura de mercados novos; destacava-se a importância de reformas agrárias, sociais e fiscais. O financiamento externo do plano previa 200 bilhões dólares em dez anos através do BID.

Como se sabe, durante a Conferência de Punta del Este foi aprovada a Declaração aos Povos da América e 16 resoluções cujos objetivos eram "melhorar e fortalecer as instituições democráticas pela aplicação do princípio da livre determinação dos povos" e acelerar o desenvolvimento econômico e social (Rogers, 1967).

As relações bilaterais do Brasil com alguns países da América do Sul se efetivam nesse contexto econômico e político. Do ponto de vista das relações econômicas, o Brasil assinou em 1961 acordos com a Argentina e o Chile. Prevê-se a utilização de moeda conversível nas operações diretas entre eles, o mercado livre para regular a taxa de câmbio das respectivas moedas e o depósito em moeda nacional para titulares residentes no outro país (MRE – ATOS INTERNACIONAIS 480, 482, 485, 488, 489).

O Chile obteve a eliminação de restrições à importação de frutas e nitratos naturais, prioridade de acostamento para os navios com este produto e eliminação dos depósitos prioritários para as importações dos países da ALALC, anteriormente exigidos pela Instrução 204 (MRE – ATOS INTERNACIONAIS 534). Com o Paraguai assina-se acordo de cooperação para a utilização pacífica da energia atômica.

Do ponto de vista político devem-se destacar os encontros de Quadros com Frondizi, a visita do Presidente Manoel Prado do Peru

e a declaração conjunta com o Chile. O encontro com Frondizi (Uruguaiana, 20/22 abril) se dá em contexto internacional tenso, após a fracassada tentativa de desembarque na baía dos Porcos. Trata-se de iniciativa da diplomacia brasileira procurando afirmar a política traçada e confirmada em 14 de abril por Quadros, data de celebração do pan-americanismo. Assinam-se uma Convenção de Amizade e Consulta, uma declaração sobre a cooperação econômica e um acordo cultural.

A declaração econômica salienta a necessidade de ampliar o comércio entre os dois países e institui comissão mista para acelerar as trocas tradicionais e introduzir produtos manufaturados, além de reafirmar esperanças no futuro da ALALC (Araujo, 1970:184).

Mas o maior significado vai para o plano político, pois também Frondizi procura a afirmação da política exterior argentina, pois "a política internacional de um país (é) (...) um instrumento de realização nacional, uma ferramenta dos povos para assegurar sua existência e sua prosperidade no quadro da comunidade universal, (...) meio para obter fins nacionais com a ajuda da cooperação internacional e das correntes mundiais de troca" (Frondizi, 1962).

O encontro dos dois presidentes fortalece a política de autodeterminação, mas ao mesmo tempo procura tranqüilizar os Estados Unidos. A Convenção de Amizade e Consulta abre o caminho para consultas permanentes e coordenação das ações no plano continental, reforço do sistema interamericano "pelo aperfeiçoamento de seus órgãos", trocas de informações sobre as questões internacionais relevantes, livre trânsito para os cidadãos de ambos os países. Proclama-se a necessidade de preservação das instituições da democracia representativa, apoia-se a ALALC e a ALPRO e se afirma que os problemas políticos e sociais devem se resolver sem a intervenção direta ou indireta de fatores extracontinentais pelo respeito da autodeterminação dos povos.

Em realidade, tanto no Brasil como na Argentina iriam crescer a oposição conservadora ao novo estilo da política externa, sobretudo após a Conferência de Punta del Este. A ratificação dos acordos Brasil/Argentina vão se efetivar apenas em novembro, após forte oposição no Senado argentino, onde Frondizi era acusado de se

submeter à política externa brasileira (Conil Paz e Ferrari, 1964:236-241).

A atuação articulada dos dois principais países do cone sul e de toda a América Latina em defesa da autodeterminação cubana é um incômodo para a diplomacia norte-americana e contribui de maneira expressiva para a polarização na política interna nesses dois países.

Interessante notar que em julho, Ortezar Escobar, ministro das Relações Exteriores do Chile, visita Brasília. Além dos acordos já mencionados e semelhantes aos celebrados com a Argentina, a declaração conjunta Brasil/Chile salientará as mesmas questões da declaração Quadros/Frondizi, reafirmando-se o princípio da autodeterminação dos povos, mas agora ligado à democracia representativa através das eleições livres e periódicas (MRE – ATOS INTERNACIONAIS 534).

A visita de Manoel Prado, presidente peruano, tem significado diferente, embora a declaração conjunta fosse semelhante às anteriores. Prado é conhecido por suas posições anticubanas, recebe homenagens de Carlos Lacerda, governador da Guanabara e principal adversário da política externa de Quadros. Tudo isso acontece no fim de julho, às vésperas da Conferência de Punta del Este, acentuando-se a polarização das forças políticas internas a respeito da política externa do governo.

Afonso Arinos alertará o governo cubano para a importância da democracia representativa, questão que estará na base da exclusão unânime de Cuba do sistema interamericano na mesma Punta del Este em 1962. Antes de abordar especificamente as relações com os Estados Unidos no contexto da crise cubana, vejamos a implementação da política de abertura para os países socialistas.

As Relações com os Países Socialistas

Logo após o final da segunda guerra, ainda com Vargas, o Brasil estabelece pela primeira vez suas relações diplomáticas com a União Soviética (2/5/1945), rompidas dois anos mais tarde pelo governo Dutra em face do acirramento da guerra fria e a ofensiva da política de Truman que visita o Brasil na época. Além disso, a

diplomacia americana se esforçará para evitar todo tipo de comércio dos países latino-americanos com a URSS. O mesmo ocorrerá com os recém-nascidos países socialistas de pós-guerra com exceção da Iugoslávia, que terá uma embaixada no Brasil desde 1952. A Polônia terá uma legação no Rio e os consulados de São Paulo e Curitiba. A Tchecoslováquia terá uma legação.

Na segunda metade dos anos 60, a política de coexistência pacífica permitiria uma certa flexibilidade e o Brasil inicia aproximações comerciais com alguns países. Com a Polônia se assinará um acordo em 1959, prevendo-se financiamento a longo prazo para aquisições de navios em estaleiros poloneses. Com a Tchecoslováquia renovava-se anualmente, desde 1953, um acordo comercial não superior a 20 milhões de dólares. O mesmo padrão de acordo existia com a Hungria desde 1954. Acordos com a RDA e a Romênia foram assinados na segunda metade de 1958. Com a União Soviética um comércio também reduzido se fazia através da Finlândia e da Holanda.

Uma análise mais detalhada dos dados relativos ao comércio brasileiro com esses países entre 1952/1967 (Araujo, 1970) mostra o seguinte: neste período a balança comercial é favorável ao Brasil em cerca de 180 milhões de dólares: há uma flutuação muito grande nas importações e nas explorações, embora quatro produtos brasileiros dominem a pauta (café, couro, cacau e hematita), não sendo assim um comércio expressivo em termos relativos.

A partir de 1958 Kubitschek inicia uma ofensiva diplomática para ampliar as relações comerciais com os países socialistas, recebendo apoios simbólicos importantes (Aranha, 1958) e enviando uma missão comercial à URSS em outubro de 1959. Esta missão conclui acordo que deveria vigorar até 1962, prevendo trocas que na prática não ultrapassaram os 40 milhões de dólares anuais. Além das pressões políticas, havia todo um conjunto de dificuldades técnicas referentes à qualidade e assistência técnica, que dificultavam a importação de equipamentos daqueles países pelo Brasil. (Araujo, 1970; Allen, 1964; Pentony, 1962; Heymann Jr., 1960).

Se a aproximação comercial com os países socialistas já é realidade da política externa brasileira antes de Quadros, a situação não

é a mesma no que se refere às relações diplomáticas. Lideranças reconhecidas do país participam do debate com posições favoráveis, nacionalistas dão apoio aberto e o próprio Quadros, durante sua campanha eleitoral, fixava esse objetivo para seu governo.

No plano interno, Jânio Quadros receberá o apoio inicial da UDN e do PSD para sua política externa. Mas esse entendimento dura muito pouco, pois a situação em Cuba polariza as forças políticas do País, contribui para dividir os dois grandes partidos diante da política do governo. Um ambiente tão polarizado, muito emotivo pelo estilo do presidente, repercutiria no próprio significado da política com os países socialistas, tornando-o bem mais importante do que realmente era.

A implementação da política com os países socialistas vai ser realizada através de duas missões: uma dirigida pelo jornalista João Dantas (*Diário das Notícias*) e outra pelo diplomata Paulo Leão de Moura. A primeira percorreria os países do leste europeu, enquanto a segunda se dirigiria a Moscou. A indicação do jornalista não fora muito bem recebida no Itamaraty e sua missão vai se desgastar perante a RFA, onde está viva a doutrina Hallstein, segundo a qual o governo de Bonn seria a única expressão política da Alemanha, doutrina aliás incorporada na própria mensagem de Jânio Quadros ao Congresso.

Todo o incidente começa com relatório do chefe da missão comercial da RDA ao próprio presidente e no qual se tratava da intensificação do comércio e até de relações diplomáticas. Quadros transmite a Afonso Arinos instruções para estender a missão Dantas à RDA. Diante das pressões provenientes da opinião pública e do governo de Bonn, procura-se dar um caráter pessoal à visita de Dantas (Mello Franco, 1968: 124). O caso vai acarretar o pedido de demissão do secretário-geral do Itamaraty, vai suscitar uma intervenção de Roberto Campos, também em missão na Europa para negociar a dívida externa com o Grupo dos Dez, do qual faz parte a RFA, colocando-se o governo diante de acusações tais como a de "inaugurar política de esquerda no Itamaraty" (*Id.,* 123). Toda essa situação fornece pretextos para novas críticas da oposição à política externa, tanto no Brasil como no exterior.

No início do governo, o *New York Times* já expressara suas reservas, achando que o Brasil procurava o caminho da neutralidade (26.02.1961). Preocupações maiores foram suscitadas pelo *Daily News* (9.3.1961). O *Frankfurter Allgemeine Zeitung* e o Neues Deustchland vão reagir no caso RSA (3, 6, 7.6.1961). Diante da pressão interna crescente e do contexto da crise em Cuba o *Financial Times* (21.7.61) perguntava "How long can the governenment survive?". Quatro dias depois o *Times* sugeria a possibilidade de uma ditadura de Quadros (25.6.1961).

A polarização em torno da política externa de Jânio atingia nesta época o seu auge, confirmando análise de Adolf Berle, segundo a qual a "independência" nos termos de Jânio Quadros significava capacidade de agir contra os interesses dos Estados Unidos. Segundo Berle, nenhuma independência seria possível sem os Estados Unidos, ainda mais em um mundo no qual se tornava impossível a independência econômica. A ajuda americana era essencial, embora a "ameaça comunista" fosse muitas vezes utilizada como chantagem pelos políticos latino-americanos (Berle, 1962: 79-82).

Percebe-se, portanto, que as missões aos países socialistas ajudam a acentuar as oposições à política externa. A missão Dantas conseguirá um acordo comercial com a Bulgária, prevendo trocas de 100 milhões de dólares em três anos. Com a Romênia o acordo será por cinco anos, prevendo-se trocas até 220 milhões de dólares, além de um empréstimo de 50 milhões de dólares para a importação de equipamentos industriais e agrícolas. Com a Hungria o acordo será também por cinco anos, prevendo-se trocas no valor de 200 milhões de dólares. Com a Polônia estão previstas trocas no valor de 70 milhões de dólares anuais nos dois sentidos. Com a Tchecoslováquia abre-se o caminho para a formação de técnicos brasileiros naquele país, reiterando-se acordo comercial já em vigor. Com a RDA assina-se protocolo comercial a ser depois detalhado. Finalmente, com a Iugoslávia o acordo prevê trocas de 120 milhões de dólares nos dois sentidos, ampliando as bases do anterior.

A missão Leão de Moura se dirige a Moscou objetivando a negociação de um novo acordo de pagamentos, a instalação de

representações comerciais permanentes e finalização de contratos comerciais em discussão. No final são criadas missões comerciais permanentes de dez pessoas, abre-se a possibilidade de concessão de créditos mútuos até o montante de 80 milhões de dólares. O Brasil está dispensado do pagamento em ouro, além de se prever um mecanismo permitindo importações de equipamentos por entidades públicas e privadas através de financiamentos.

Os contratos comerciais estabelecem exportação de 20 mil toneladas de café, importação de 200 mil toneladas de trigo a preços inferiores aos dos Estados Unidos e Argentina, importação de 300 mil toneladas de petróleo e 310 mil toneladas de diesel com reajuste de preços e prazo de entrega até dezembro de 1962. Todos os contratos entram em vigor em 10 de junho de 1961. Foram feitas conversações iniciais e confidenciais relacionadas com o restabelecimento das relações diplomáticas (Leão de Moura, 1961:23-32).

No mês de agosto de 1961, o vice-presidente João Goulart se dirige em missão à China. Em maio o Brasil já recebera missão chinesa que voltava de Cuba. Assina-se um acordo de comércio e de pagamentos prevendo créditos recíprocos entre o Banco do Brasil e o Banco da China no valor de 56 milhões de dólares. *(Documentation Française*, 26.11.1962).

São esses os aspectos essenciais dos acordos assinados com os países socialistas no período de Jânio Quadros. O intercâmbio comercial efetivo ficará aquém dos limites estabelecidos (Araujo 1970: 196-197), embora o clima emocional se situasse bem acima do desejável pelo Itamaraty. Em resposta a um telegrama de felicitações pelo lançamento do venusik, Krucheve responderia desejando ao povo brasileiro "todos os sucessos nos esforços para se liberar da dominação estrangeira" (*Le Monde*, 02.3.1961). No contexto da época, quando a crise de Berlim vai acarretar a construção do famoso muro e o fracasso da invasão da Baía dos Porcos, gerando uma acentuada tensão na América Latina, quando assistia-se também a uma inusitada tensão nas relações entre Estados Unidos e União Soviética.

Em julho, após visita de uma missão comercial soviética, Jânio Quadros toma a decisão oficial de reatar as relações diplomáticas com a URSS. Pouco mais tarde, em 18 de agosto, será o único

presidente latino-americano a receber um relatório pessoal de Kruchev sobre a crise de Berlim. É também importante lembrar que as posições brasileiras durante a 15ª sessão ordinária da ONU (07 de março/22 de abril de 1961) haviam sido quantitativamente mais próximas dos países socialistas, embora os votos de qualidade estivessem ao lado das posições americanas. A ambigüidade e o estilo do presidente brasileiro não teriam talvez maior significado não fossem todos os impactos da crise cubana sobre o cenário político latino-americano e as relações dos Estados Unidos com os países do continente.

As Relações com os Estados Unidos e a Crise Cubana

Logo no início de março de 1961 o correspondente do *New York Times* no Brasil já apontava um conjunto de atitudes de Quadros em relação aos Estados Unidos e que sugeriam dificuldades crescentes. O embaixador Cabot Lodge, após espera de vários dias oferece 100 milhões de dólares para importações em nome de Kennedy, recebendo a recusa de Quadros. Dez dias depois o presidente brasileiro transmite instruções à delegação na ONU para dar seu apoio aos debates sobre a questão da China Popular. Quadros recebe Adolf Berle, não o convida para o avião presidencial que iria para o Rio, não dá entrevistas para os jornalistas estrangeiros sobre a visita, mas recebe correspondente de jornal cubano a quem declara "sua grande admiração por Guevara". O Brasil também deixará de reconhecer os governos no exílio da Lituânia e da Letônia (*New York Times* 03.3.1961). Assim, um ambiente de tensão vai caracterizar as relações com os Estados Unidos durante todo o período de Jânio Quadros.

Muitos analistas consideram que a viagem do então vide-presidente Nixon à América Latina é o ponto de partida de uma reformulação da política americana no continente. Apesar da administração Eisenhower ter sido pouco sensível à Operação Pan-Americana de Kubitschek, multiplicam-se estudos americanos sobre a realidade latino-americana, em decorrência da ascensão de Fidel Castro ao poder. O ano de 1960 marca a conclusão de muitos desses estudos, a tendência de radicalização da revolução cubana

e também a eleição de Kennedy para a presidência dos Estados Unidos.

Entre esses estudos, deve-se destacar primeiro o que foi realizado pelo MIT através do Center for International Studies e onde se encontra a explicitação de estratégia americana. A premissa básica é de que o processo revolucionário de mudança em curso pode ser afetado pelas ações ou omissões dos Estados Unidos. Distinguem-se três categorias de nações atravessando esse processo e se estabelece uma gradação dos interesses dos Estados Unidos, definidos a partir da premissa de que era necessário manter essas nações independentes dos poderes hostis ou potencialmente hostis à nação americana.

Constatando-se a capacidade potencial dos Estados Unidos de influenciar as opções dos governos e dos povos dessas nações, define-se a estratégia da "terceira escolha", segundo a qual os Estados Unidos devem utilizar seus recursos e sua margem de influência para minimizar dois resultados indesejáveis: frustração repressiva da modernização pelo setor tradicional e modernização através de métodos revolucionários, sobretudo comunistas. Resta, assim, a terceira alternativa: "encontrar uma direção evolutiva capaz de dar uma expressão construtiva e progressiva aos impulsos modernizadores sem afastar pela violência que o patrimônio cultural pode colocar sobre seu caminho" (US SENATE, 1961: 1173).

Para se obter esse resultado seria necessário coordenar todos os instrumentos da política externa: os econômicos, militares, diplomáticos e de informação em uma perspectiva de longo prazo. No que se referia à política militar, seria necessário fazer participar as forças armadas desses países em projetos criativos a curto e longo prazos, bem como organizar o treinamento vocacional dos soldados e oficiais.

Em relação à política econômica destacam-se a ajuda técnica e a ajuda econômica durante período suficientemente longo para ter seus efeitos produtivos. A ajuda não deveria se concentrar em grandes projetos industriais para evitar a estagnação econômica e frustração psicológica. Os países deveriam ser incentivados a colocar seu desenvolvimento econômico em relação com o crescimento da economia internacional e a promover a reforma agrária. Os

Estados Unidos deveriam ainda multiplicar esforços para coordenar e organizar a ajuda internacional (US SENATE, 1961:1233-1242).

O conjunto de estudos, compilado em publicação do Senado americano (US SENATE, 1961), contém recomendações específicas para a política norte-americana na América Latina e pode ser agrupado em recomendações políticas, diplomáticas, militares econômicas. Vejamos cada uma delas, conforme síntese elaborada anteriormente (Araujo 1970:309-315). Como ficará claro, muitas dessas recomendações foram implementadas pelo governo Kennedy. Elas também ajudam a entender os conflitos da política norte-americana com as do governo de Jânio Quadros.

Recomendações políticas:

- – favorecer as democracias representativas;
- – a assistência militar deve assumir um sentido político, promover a estabilidade interna, mesmo se esta é artificial;
- – fortalecer a capacidade da OEA para tomar iniciativas econômicas e manter a paz, utilizando-a no quadro de relações multilaterais em vez de bilaterais;
- – manter clima favorável aos investimentos privados e multiplicar contactos com grupos reformistas que podem aplainar as dificuldades para investimentos americanos;
- – fortalecer os sindicatos favoráveis às instituições democráticas e promover a cooperação com sindicatos americanos; assistência financeira dos sindicatos americanos deve ter caráter público. recomendando-se assistência secreta com fundos sindicais em casos de urgência;
- – mudança de atitude, muito mais do que do conteúdo substancial da política;
- – mudança nas organizações voltadas para a América Latina, através de métodos de planificação e centralização das organizações dispersas, tornando menos vagos termos como "'segurança", "liberdade" e "progresso";
- – exploração mais intensa das possibilidades de integração do mundo ocidental;
- – perigo a longo prazo de ajuda para manter governo no poder;

– reorientação da política americana na América Latina, que ocupou lugar secundário nas preocupações dos poderes executivo e legislativo dos Estados Unidos;
– necessidade de criar especialistas sobre os diversos problemas da região, expandindo intercâmbio de estudantes e professores;
– não pressionar os governos da América Latina nas questões das relações diplomáticas com a URSS e nem impedir comércio com países socialistas, cujo significado é marginal;
– apoio à integração da América Latina;
– expandir visitas de empresários e sindicalistas latino-americanos aos Estados Unidos.

Recomendações diplomáticas:

– seguir uma política anticolonialista na ONU para aumentar o prestígio dos Estados Unidos;
– ação internacional para a estabilização dos preços das matérias-primas;
– trabalhar em cooperação com os países da América Latina e em coordenação com os outros países industrializados para a elaboração de projetos visando o crescimento auto-sustentado.

Recomendações militares:

– segurança coletiva: a ameaça comunista interna é mais um problema de polícia do que problema militar; a defesa coletiva no sentido prático não é importante em razão da debilidade das forças armadas latino-americanas;
– respeitar o princípio da não-intervenção para aumentar o respeito pelos Estados Unidos, mesmo se condições desagradáveis devam ser toleradas temporariamente;
– reforçar as funções consultivas militares no interior da OEA; fortalecer a capacidade militar do hemisférios através do Inter-American Defense Board, que deveria fornecer um comitê consultivo à OEA;
– treinamento de oficiais e preparação das forças armadas nacionais para projetos de desenvolvimento econômico.

Recomendações econômicas:

– fazer concessões tarifárias e rever as cotas de importação de produtos não-agrícolas;
– mudar a política agrícola para evitar cotas de importação e a superprodução, levando-se em consideração as necessidades da América Latina;
– periodização das compras e das vendas das reservas dos produtos de base;
– apoio ao desenvolvimento econômico através do BID e ao equilíbrio da balança de pagamentos através do FMI;
– cooperação com outras potências industriais na política de ajuda à América Latina;
– aumento da assistência educacional (técnica e agrícola), colocando os Estados Unidos ao lado das forças progressistas e modernizantes;
– a política externa norte-americana não deveria ser orientada em função das reações imediatas dos investidores americanos;
– os empréstimos do Eximbank deveria se dirigir a projetos específicos. Empréstimos para equilibrar a balança de pagamentos não são desejáveis, pois financiam mais o consumo do que a formação de capital;
– necessidade de estudar mais profundamente a questão da dívida externa, cuja amortização e juros absorvem proporção elevada de suas exportações;
– revisão da política do Eximbank e do "Development Loan Fund".

As Relações Brasil/Estados Unidos em 1961

Podem-se distinguir duas fases nas relações do Brasil com os Estados Unidos nesse curto período, divididas pelo momento do fracasso da invasão da Baía dos Porcos. Desde a viagem eleiçoeira de Quadros a Cuba em 1960 já apareciam as dificuldades. Já nesta época Afonso Arinos havia recomendado ao presidente fixar uma linha de conduta em quatro pontos: solidariedade com a América Latina em suas reivindicações diante dos Estados Unidos, confiança nas instituições existentes para levar os entendimentos a bom termo, propósito de reintegrar Cuba ao sistema continental através

da reaproximação Washington/Havana e "firme posição ao lado do Ocidente democrático" (Mello Franco, 1968:80).

Toda a questão está em como conciliar esses quatro pontos com os princípios da não-intervenção e da autodeterminação, que, juntamente com a solidariedade coletiva e o antitotalitarismo em geral e a oposição ao comunismo em particular, constituíam os quatro princípios da política externa de Jânio Quadros, segundo Afonso Arinos (*op. cit.,* 80-81).

Informações do embaixador brasileiro na Guatemala, comunicadas a Afonso Arinos e transmitidas a Quadros, anunciam desde fevereiro de 1961 que as forças de invasão de Cuba (sugerida por Nixon em 1959, segundo Arinos) se preparam clandestinamente nesse país. Até a tentativa da invasão uma orientação domina a diplomacia brasileira: tentativa da normalização das relações entre Cuba e Estados Unidos, onde fica claro o papel pessoal de Arinos, que promove a ida de Vasco Leitão da Cunha, ex-embaixador em Cuba e novo secretário-geral do Itamaraty, por duas vezes à Havana (fevereiro e abril).

Após a viagem de Adolf Berle, encarregado pelo presidente Kennedy de coordenar a política norte-americana para a América Latina, as dificuldades aumentar, pois Berle estava convencido de que o sucesso das sanções contra Cuba dependia do apoio do Brasil, Chile, Argentina, Equador e México (Berle, 1962).

Já mencionamos os malentendidos em torno do encontro Berle/ Quadros, com amplas repercussões na imprensa brasileira e do exterior (Hickey, 1961: 58-71; Araujo, 1970: 320-321). No encontro Berle/Arinos ficam claros os objetivos dos Estados Unidos: não condicionar créditos ao apoio da posição americana em relação a Cuba; prioridade à questão cubana por sua importância na luta contra o comunismo; apoio do Brasil, dentro dos mecanismos da OEA, para considerar Cuba como instrumento da penetração comunista no hemisfério. Como esta última posição era reconhecidamente difícil, o Brasil aceitaria se manter como espectador no caso de uma política intervencionista (MELLO FRANCO, 1968:83-84).

As negociações da dívida externa brasileira, conduzidas desde o primeiro dia do governo por Clemente Mariani, ministro da Fazenda, duram até o mês de maio. Considera-se que a Instrução

204 da SUMOC, ajuste da política econômico-financeira do governo brasileiro às sugestões do FMI, e a visita de Berle foram momentos relevantes do processo de negociação, através de Walter Moreira Salles – ex-ministro da Fazenda de Kubitschek – nos Estados Unidos e Roberto Campos junto ao Clube de Haia.

É relevante destacar também a vinda do secretário do Tesouro Douglas Dillon ao Brasil para participar da assembléia do BID no Rio, acompanhado de importante delegação –, incluindo-se Lincoln Gordon, futuro embaixador no Brasil. No encontro de Dillon com Quadros (12.4.1961) fica claro até o apoio americano às relações com a União Soviética. Antes da visita Quadros fizera declarações ao gosto dos visitantes. Logo após enviará ao Congresso projeto de lei contra o abuso do poder econômico. Naquele momento no Congresso já se desenvolve campanha para revisão constitucional introduzindo o parlamentarismo, tal a perplexidade com os métodos adotados pelo presidente (*JB* – 6.4.1961).

As reações imediatas do Brasil à tentativa de invasão de Cuba se limitam a instruções à delegação na ONU para apoio à proposição mexicana pedindo cessação de hostilidades e verificação da proveniência das forças invasoras. Na realidade o Brasil acabará se abstendo de votar na resolução II proposta pelo México, ficando com a resolução adotada e apoiada pelos Estados Unidos (Nations Unies, 15e., 16A – A/4684/Add. 1:3).

A etapa seguinte da diplomacia americana, apresentada pelo embaixador Cabot Lodge a Afonso Arinos, visava fazer funcionar os mecanismos da OEA "contra a penetração comunista e por uma intervenção coletiva direta em Cuba" (Mello Franco, 1968:94).

Comunicado do Itamaray de 10 de maio sela a posição brasileira: declara-se que o Brasil é favorável à autodeterminação de Cuba e contra toda intervenção estrangeira, direta ou indireta, tentando impor aos cubanos uma forma determinada de governo. A valorização da democracia representativa não impedirá que Jânio Quadros se torne o "inimigo público número um da liberdade em Cuba" entre os exilados em Nova York (*JB* 15.5.1961), sobretudo após os elogios de Fidel Castro (*JB* 05.5.1961).

Internamente, aumentam as pressões contra a política externa em todos os níveis. Afonso Arinos escreverá mais tarde: "As

condições internas de nossa política partidária, a infiltração da propaganda norte-americana de guerra no seio dos oficiais superiores das forças armadas, a influência dos interesses econômicos da imprensa, a ignorância e o pânico das correntes católicas conservadoras, tudo isso contribuiu para que o Brasil não pudesse manter sua linha equilibrada em política externa" (Mello Franco, 1968:98).

Editorial do *Estadão* denunciando virada à esquerda de Jânio Quadros é reproduzido no dia seguinte nos principais jornais brasileiros. O governo está diante de oposições em todas as frentes: militares fazem reservas à política externa e se dividem quanto à criação do Ministério da Defesa; forças econômicas temem uma lei antitruste; as Ligas Camponesas criticam Quadros e ruralistas se mobilizam contra o próprio princípio da reforma agrária; o PTB teme as reformas do sindicalismo e a UDN é virulenta contra a política externa. As posições do Executivo tornam-se cada vez mais débeis diante das forças sociais mais relevantes da sociedade brasileira (ARAUJO, 1970:335).

As Negociações da Dívida Externa Brasileira, Crise Cubana e Renúncia

As negociações da dívida externa brasileira foram feitas por Moreira Salles nos Estados Unidos e Roberto Campos na Europa e terminaram no mês de maio, tendo durando menos de quatro meses. O fim rápido das negociações aparecia no plano interno como índice da eficiência governamental e no plano externo como boa vontade dos credores. O processo tem várias etapas: viagem do ministro da Fazenda aos Estados Unidos, Instrução 204 da SUMOC – base da política de estabilização –, missões Moreira Salles e Roberto Campos e nova viagem de Clemente Mariani para assinatura dos acordos com os Estados Unidos.

Em 17 de maio anuncia-se o reescalonamento da dívida brasileira "para ajudar o povo brasileiro na realização de seu novo programa econômico, decisivo para a manutenção de governos livres na América Latina". A operação foi realizada em quatro níveis. Primeiro, entre o governo americano e o brasileiro: aumento do prazo para o pagamento do principal (220 milhões de dólares) devido ao Eximbank até o final do 1º semestre de 1963. Esta

medida é parte da prorrogação por um período de 20 anos de 305 milhões do total de 530 milhões de dólares devidos ao Eximbank. Estão previstos novos créditos ao Brasil através do Eximbank (168 milhões), Fundo de Estabilização do Tesouro (70 milhões) e ALPRO (100 milhões). Em segundo lugar, através do FMI, reescalonamento da dívida brasileira de 140 milhões de dólares e possibilidade de abertura de um crédito *stand by*. Efetivamente o Brasil recebeu 47,7 milhões de dólares em 1961 e 160 milhões em 1962, como resultado dessas negociações (FMI – ANNUAL REPORT 1961, 1962). Em terceiro lugar, negociações com os bancos privados americanos para prorrogação das dívidas no valor de 114 milhões de dólares. Finalmente, participação européia nesse programa.

No caso dos países europeus tratava-se sobretudo da prorrogação de dívidas comerciais. No final de maio anuncia-se a prorrogação da dívida compreendida entre o segundo semestre de 1961 e 31 de dezembro de 1965, no valor de 305 milhões de dólares (*JB* 27.5.1961). No final de julho, são concedidos novos créditos pelos bancos privados europeus no valor de 110 milhões de dólares (BID, 1966:185). Acordos específicos foram também assinados com a RFA (suspensos em virtude da crise brasileira até 1965), Clube de Haia, França, Itália e Inglaterra (BID 1966: 203-105, 226, 249, 303, 331, 334; Araujo, 1970: 341-342). Um dos pontos básicos do programa de Jânio Quadros estava atingido no final de julho; equilibrar as contas externas para possibilitar o crescimento interno. Esse objetivo foi realizado, pois o ano de 1961 marca um dos melhores desempenhos de crescimento na história da economia brasileira.

O fim das negociações deixa eufórica a área econômica do governo e abre o caminho para novas iniciativas da diplomacia americana. No início de junho chega a missão Stevenson para debater os pontos fundamentais da ALPRO e os detalhes preliminares da reunião do Conselho Econômico e Social da OEA em Punta del Este. O encontro Quadros-Stevenson é muito cordial e tem ótimas repercussões na imprensa brasileira e do exterior (*Le Monde* 14.6.1961; *New York Times* 13.6.1961). Stevenson teria aberto inclusive a possibilidade da reorientação da política americana referente á estabilização dos preços das matérias-primas e do café.

No início de julho, o embaixador Cabot Lodge de regresso dos Estados Unidos declara à imprensa que o Brasil estaria comprometido com os Estados Unidos no continente. Jânio Quadros fica furioso, declara que nenhum embaixador pode se intrometer nos assuntos internos e a questão repercute na imprensa internacional (*New York Times* 25.7.1961). Internamente, crescem as pressões contra a política cubana do governo, inclusive no Congresso, onde Afonso Arinos é convocado pela segunda vez.

Logo em seguida (10.7.1961), no Museu de Arte Moderna do Rio e diante de Carlos Lacerda, Jânio Quadros autoafirma-se: "com uma posição internacional afirmativa e independente, que não tolera nenhuma ingerência, condicionada exclusivamente por seu caráter próprio e seus legítimos interesses, o Brasil não se distrai dos compromissos assumidos com seus irmãos da família continental. Nós nos consideramos por nascimento como pertencendo ao mundo livre, nós nos consideramos ligados à civilização cristã. Mas esta posição não esgota o conteúdo de nossa política externa. Reclamamos e exigimos o direito e a liberdade para tratar de nossos interesses" (Victor, 1965:256).

Quase no mesmo momento, Celso Furtado se encontra com o Presidente Kennedy em Washington. A situação interna era tão delicada que este encontro foi mantido confidencial. No entanto, o Presidente americano vai reafirmar a prioridade americana de apoio ao Nordeste, certamente para fazer face às invectivas cubanas e até da União Soviética nesta região brasileira (Robock, 1963: 141; Nystrom e Haverstock, 1966: 141; Montenegro, 1964; *Le Monde* 27.71961).

No final do mês de julho, quase às vésperas da abertura do Conselho Econômico e Social da OEA em Punta del Este, Jânio Quadros novamente insiste: "O Brasil, perfeitamente de acordo neste aspecto como outros países do continente, principalmente com a Argentina, recusará doravante a esmola e a caridade; aceitaria somente uma ajuda econômica como parte de um plano conjunto para a América Latina" (*Le Monde* 27.71961).

Clemente Mariani, chefe da delegação brasileira em Punta del Este, ainda tentará aproximar Douglas Dillon de Che Guevara, considerada aliás ofensiva aos Estados Unidos (Connel-Smith:

1966:178). O Brasil ainda propõe emenda na Declaração aos Povos da América, proposta pelo Peru, cujo sentido era de não provocar Cuba (Council on Foreign Relations, 1962; *Survey of International Affairs 1961*).

Apesar do discurso final muito hábil de Clemente Mariani em Punta del Este, todos esses elementos indicam que a política externa brasileira em relação ao caso cubano, em um crescendo de emoções, vai se colocando de maneira cada vez mais frontalmente contra a política norte-americana. Não era para menos a reflexão de Herbert L. Mathews, escrevendo sobre as relações diplomáticas dos Estados Unidos com a América Latina: "Talvez a progressão mais sábia seria: simpatia, saber, compreensão, assistência, paciência, paciência, paciência ..." (*The American Assembly*, 1963: 175).

Os resultados políticos de Punta del Este não serão favoráveis aos Estados Unidos, pois Cuba reconstrói diante de alguns países e a Carta não continha uma condenação de Cuba (Stebbins, 1962). Che Guevara se coloca na ofensiva (Tutino, 1969), passa pelo Brasil como grande herói, recebendo a condecoração máxima brasileira de Jânio Quadros em ato amplamente divulgado. A polarização da política brasileira vai chegando ao clímax da renúncia de Jânio Quadros.

Como todo analista imbuído de seriedade só tenho elementos para considerar o ato de 15 de agosto como tentativa muito mal preparada de um golpe de estado. Certamente, a política externa contribuiu bastante para aumentar a desconfiança em torno da figura e da política de um presidente que, dia-a-dia, se afastara de atores muito relevantes da política brasileira e internacional. Um golpe de estado mal-sucedido, no Dia do Soldado, faz lembrar lição do grande estrategista Musashi: "Todas as coisas existem dentro de um movimento de ascensão e declínio (...) Na estratégia, a noção de tempo exige diversas considerações. Desde o princípio você precisa conhecer a sincronia necessária a cada situação e a sincronia desfavorável a ela, e em meio às coisas grandes e pequenas, aos ritmos longos e rápidos, encontrar a sincronia relevante, observando primeiro a sincronia da distância e a sincronia do fundo. Este é o aspecto mais importante da estratégia. A sincronia do fundo

reveste-se de uma importância especial, pois caso contrário sua estratégia será incerta, e instável".

Referências Bibliográficas

ALLEN, Robert Loring. *El aspecto Económico de la Influencia Soviética em América Latina*. México: Libreros Mexicanos Unidos, 1964.

ARAUJO, Braz José de. "politique Extérieure entidades Contradictions du Capitalisme Dépendant: Le Gouvernement Jânio Quadros au Brésil", Tese de Doutoramento do 3o Ciclo apresentada ao Centro Universitário de Vincennes, 1970.

ARINOS DE MELLO FRANCO, Afonso. *A escalada. (Memórias)*. Rio de Janeiro: J. Olympio Editora, 1965.

________. *Evolução da crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965.

________.*Planalto (Memórias)*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1968.

BERLE, Adolf. *Latin America Diplomacy and Reality*. New York: Council on Foreign Relations, 1962.

BID. *La Participación de Europa en el financiamiento de América Latina*. México: Centro de Estudios Monetários Latino-Americanos, 1966.

CONIL PAZ, Alberto e FERRARI, Gustavo. *Política Exterior Argentina. 1930-1962*. Buenos Aires: Editorial Hemul S/A, 1964.

CONNEL-SMITH, Gordon. *The Inter-American System*. Oxford: Oxford University Press, 1966.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Documents on American Foreign Policy 1961*. R.P. Stebbins Editor. New York: Harper and Brothers.

DIAMANTE, Hélio. *O movimento de 22 de março de 1953*. In "Revista Brasileira de Estudos Políticos", 18, jan/1965, pp. 105-112.

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL. *Annual Report*. Washington, IMF, 1961.

FRONDIZI, Arturo. *La Política Exterior A\rgentina*. Buenos Aires: Transición, 1962.

HEYMANN JR, H. *Soviet Foreign Aid as a Problem for U.S. Policy*. In "World Politics", Vol. XII (4), july/1960, pp. 525-540.

HICKEY, John. *The Day Mr. Berle talked with Mr. Quadros*. In "Inter-American Economic Affairs", 15 (1), eté/1961, pp. 58-71.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Serviço de Publicações, Coleção de Atos Internacionais.

MONTENEGRO, Abelardo F. *John Kennedy e a Cooperação Internacional*. Fortaleza: Imprensa da Universidade do Ceará, 1964.

NATIONS UNIES. *Documents officiels de l´Assemblée Générale. 15e. session (II Partie)*. 7 mars-21 avril (1961), APV 961-995.

_________.*Documents officiels: 15e. session*, Supplément No. 16 A (A/ 4684/Add. 1).

PENTONY, D. E. (ed.). *Soviet Behavior in world affairs: Communist Foreign Policy*. San Francisco: Chandler, 1962.

QUADROS, Jânio. *Brazil´s New Foreign Policy*. In "Foreign Affairs", 40 (1), outubro/1961, pp. 19-27.

_________.*Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 1-104.

ROBOCK, Stefan H. *Brazil´s Developing Northeast: A study of Regional Planning and Foreign Aid*. Washington: The Brookings Institution, 1963.

RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África – outro horizonte*. Rio de Janeiro; Editora Civilização Brasileira, 2o. Vol., 1964.

ROGERS, William D. *The Twilight Struggle. The Alliance for Progress and the Politics of Development in Latin America*. New York: Random House, 1967.

ROSENBAUM, H. J. *A Critique of Brazilian Foreign Service*. In "The Journal of Developing Areas II", april/1968, pp. 377-392.

STEBBINS, Richard P. *The United States in the World Affairs*. Publié sous la direction de… par le Council on Foreign Relations. New York: Evanston, Harper and Row, annuel.

THE AMERICAN ASSEMBLY. *The United States and Latin America*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963.

TUTINO, Severino. *L´octobre cubain*. Paris: François Maspero, 1969.

UNITED STATES SENATE. *United States Foreign Policy. Compilation of Studies*. Prepared under the direction of the Committee on Foreign Relations. 87e. Congress. Document No. 24. Washington, GPO, 1961, pp 1-1473.

VICTOR, Mario. *Cinco Anos que abalaram o Brasil (de Jânio Quadros ao Marechal Castelo Branco)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.

WEFFORT, Francisco. *Raízes sociais do populismo em São Paulo*. In "Revista Civilização Brasileira", 1 (2), maio/1965.

Diversos

A GAZETA

Daily News
Diário da Noite
Documentation Française
Financial Times
Frankfurter Allgemeine Zeitung
Jornal do Brasil
Le Monde
Neues Deustchland
New York Times
O Estado de S. Paulo
SUMOC – Boletim
Survey of International Affairs
Times
Tribuna de Imprensa

A Política Externa de João Goulart

Rodrigo Amado

A Síndrome da China

Quando Jânio renunciou à chefia do governo, a 21 de agosto de 1961, o vice-presidente encontrava-se em visita à República Popular da China no desempenho de missão que lhe fora confiada pelo próprio Presidente. Afonso Arinos de Mello Franco lembra que Jango, político hábil, desconfiara da "armadilha" e lhe pedira um documento, pelo menos uma carta, que desse conta dessa convocação. E assim foi feito.[403]

A idéia era estabelecer as bases de aproximação com a China Continental, cenário de centenas de milhões de habitantes e provável parceiro comercial do Brasil.

Além disso, entre os objetivos da política externa independente, estava a universalização de nossas relações externas. As coisas seguiam o seu curso normal, o curso da história.

A presença de Goulart em território chinês não teria efeitos tão perturbadores não fosse Jango, desde a sua passagem pelo Ministério do Trabalho (1954), estigmatizado como porta-voz do peleguismo sindical,[404] visto pelas elites tradicionais, pela UDN e PD, como político sem grandeza e arquiteto da instalação de uma república peronista no Brasil. Não é essa a imagem que dele fazem seus assessores diretos. João Pinheiro Neto, Ministro do Trabalho de Jango e, mais tarde, Superintendente da Reforma Agrária, de tradicional estirpe mineira, em seu livro sobre Goulart, assinala: "Toda a carreira política de João Belchior Marques Goulart, desde deputado estadual a presidente da República, ao longo de muitos anos de incessante batalhar, foi marcada pelo intenso amor aos fracos e desamparados, aos humildes que sempre lhe devolveram a

sincera afeição, jamais lhe faltando com o seu apoio, seu carinho e sua solidariedade. Seu ideário político não foi construído alicerçado na teoria dos pensadores socialistas, ou mesmo nos teóricos do Trabalhismo, mas inspirado no amor ao povo, na intuição de que somente a abertura social redimiria a sociedade brasileira da chaga da injustiça, dos privilégios que se eternizam, da renda cada vez mais concentrada e dos salários de fome".[405]

De qualquer forma, a viagem à China caía como uma luva nos possíveis planos de Jânio Quadros para armar um golpe contra as instituições e governar o país com plenos poderes.[406] Para Jânio, a PEI era um "plus" (funcionava como contraponto de sua política interna moralista e conservadora no plano econômico). Sobrava a Jânio espaço nas estantes para fotografias e reproduções das figuras de Ghandi, Lincoln e Nasser. Faltava a Jango reconhecimento de experiência prévia em política exterior. Além disso, esta circunstância lhe retirava a teatralidade na condução dos assuntos internos e externos. Jânio podia fazer acenos a Fidel Castro, chegar ao extremo de condecorar Che Guevara. Jango que se cuidasse ao tomar chá com Mao-Tsé Tung e Chou en Lai.

Nesse quadro, a República Popular da China era a película que simplesmente envolvia os três principais atores da PEI: Brasil, Estados Unidos e Cuba. A questão chinesa, nesse jogo de aparências, evidenciava, no entanto, como iam se tornando mais amplos e complexos os limites da presença do Brasil no cenário internacional.

Muitos anos depois, um dos primeiros atos do movimento de 64 é a expulsão de funcionários diplomáticos chineses que se encontravam no Brasil por ocasião do golpe. Era, em seus extremos, 61 e 64, a força do anticomunismo.

A PEI: Origens

Para muitos observadores, a PEI, instituída no governo Quadros, resultou da consciência de que o Brasil já não podia ficar confinado aos princípios do pan-americanismo. Com o fracasso da Operação Pan-Americana (OPA), ficava evidente que a relação especial Brasil-Estados Unidos jamais sairia do papel. Com a América Latina, a situação ainda se agravava – conforme demonstrara a visita

do vice-presidente Nixon em 1954 – pelo tratamento do continente com ou todo indiferenciado, uma espécie de pretexto para não despender esforços numa política própria para o México, Brasil, Cuba etc.

De meados dos anos 50 aos anos 60, o cenário internacional é dominado pela guerra fria – o conflito Leste-Oeste no plano ideológico e pela configuração das disparidades entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e o conflito Norte-Sul.

Jânio Quadros escolhe para o Ministério do Exterior, Afonso Arinos, um velho liberal, senador pelo então Estado da Guanabara, apoiado por Carlos Lacerda, símbolo do udenismo. Arinos, cujo desempenho na pasta do Exterior é um modelo de moderação e equilíbrio, é ao mesmo tempo avalista de Jânio junto às chamadas classes dirigentes. Pode, assim, com alguma tranqüilidade, romper com os clientes do pan-americanismo e iniciar os rumos para a universalização de nossa política externa nos anos 70. Como acentua Gerson Moura: "a perfeita concordância de métodos entre Brasil e Estados Unidos e a aceitação tão completa das formulações econômicas, políticas, militares e ideológicas oriundas do Estado norte-americano acabavam por reduzir os já diminutos recursos de barganha do governo brasileiro face ao parceiro mais poderoso. Desse modo, enquanto no período 1942-1945, o alinhamento aos Estados Unidos funcionou como um instrumento da política externa brasileira, ensejando uma série de ganhos materiais e políticos, pode-se dizer que, no período pós-guerra, o alinhamento não tinha maior poder de barganha e pouco recebeu em recompensa." Se nos governos Vargas e Kubitschek encontram-se alguns sinais de mudança nas relações Brasil-Estados Unidos – no velho panorama do alinhamento automático – eles se produzem no âmbito do "sistema interamericano".[407]

O despertar do nacionalismo e de uma terceira posição em Bangkoc custam a chegar ao Brasil. Analisando o segundo governo Vargas, Maria Celina Soares Araújo observa: "Examinando, ainda que rapidamente, o processo decisório que levou à criação da Comissão Mista e à execução do Acordo Militar, procuramos elucidar como o jogo de interesses se apresenta frente ao governo e como este teve de conciliar simultaneamente tendências políticas,

ideológicas e econômicas muito diferenciadas. Se a Assessoria da Presidência da República imprimiu a essa administração um caráter inovador em termos nacionalistas, isso não significou uma atitude hostil em relação a interesses vinculados ao capital estrangeiro".[408]

Não obstante haver na proposta e nos desdobramentos da OPA uma ampliação da agenda econômica externa brasileira e até uma abertura ao multilateralismo, a ação política externa se move em torno dos mesmos jogos de interesse que mantêm suas posições, como a do poderoso "lobby" português no Rio de Janeiro e São Paulo, retardando a evolução de nossa diplomacia em favor da libertação das colônias portuguesas na África. Não estão ainda presentes a busca da universalização e traços de um neutralismo tático que constituem fundamentos básicos da PEI.

Jânio Quadros e a Institucionalização da PEI

Não há dúvida que a eleição de Jânio Quadros aponta para novos rumos na sociedade brasileira. As previsões não se confirmaram, mas era essa a expectativa. Rompia-se a aliança PD e PTB e a figura carismática de Jânio – apoiado pela UDN, e por diversos segmentos da opinião pública, que transcendiam os partidos, concentravam no presidente as expectativas de transformação, e estimulavam a crença em mudanças importantes no campo econômico e social. Paralelamente, se o acirramento da guerra fria provocava divisões no eleitorado com a clara demarcação direita-esquerda e o enraizamento da bipolaridade alimentava opções ideológicas, formavam-se outras matrizes de pensamento. Características desses anos é a reunião de intelectuais, ainda no governo JK, em torno do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, que se torna um contraponto da Escola Superior de Guerra – ESG. Enquanto esta, sob a influência de um grupo de oficiais – entre eles Golbery do Couto e Silva, Cordeiro de Farias e Castello Branco – via o mundo sob a ótica do conflito Leste-Oeste, o ISEB desenvolvia a matriz do pensamento nacionalista e desenvolvimentista, que sofria influência do pensamento da CEPAL no plano econômico. Colocava-se, assim, a industrialização – por conta da famosa

deterioração dos termos de troca de produtos primários – como a pedra de toque da política externa dos países subdesenvolvidos.

É, nesse quadro, da afluência nos países desenvolvidos e no florescimento de idéias na periferia – a descolonização, o desarmamento, e o desenvolvimento – que fazem com que o Brasil, pelo caráter de democracia multirracial, pela sua dimensão e contingente populacional já não caiba nos limites do pan-americanismo.

Os Pressupostos da PEI

Na mensagem presidencial de 1961, a política externa é vista como instrumento da política de desenvolvimento e concebida como projeção no mundo daquilo que o país é intrinsecamente: "democracia política, democracia cultural, cultura baseada na ausência de preconceitos e na tolerância, país disposto a se dar inteiramente para vencer a pobreza e o desenvolvimento econômico".[409]

Em dois documentos, a mensagem presidencial de 1961 e o artigo no *Foreign Affairs*, publicado após a renúncia, há claros sinais "dessa universalização" da política exterior que passa pelo reforço da presença da diplomacia brasileira no foro das Nações Unidas.[410]

A personalidade de Jânio, com o gosto pela teatralidade e os gestos de efeito, contribuiu para que sua política externa fosse encarada como uma visão coerente em busca dos objetivos mais amplos que a simples afirmação nacional. Um dos pontos centrais dessa política se situa no tratamento da questão cubana que terá desdobramentos no período Goulart. Mas é especialmente na contradição entre a sua política externa, libertária e inovadora em contraste com seu programa conservador no plano interno – que se verifica a incoerência da política externa independente. Jânio atraía as esquerdas com essa política e reforçava a confiança das elites com a estabilização e a presença de Clemente Mariani no Ministério da Fazenda.

Com Jango e o agravamento da crise cubana – ainda que em período tumultuado da vida político nacional – a política externa adquire mais consistência, e sentido profissional com a

incorporação de novos quadros do Itamaraty ao espírito de mudança dos novos tempos.

A Posse de Jango

Em toda a história do país, até os anos 60, perdura a busca de conciliação entre os interesses mercantis e/ou industriais voltados para o mercado externo e os resultantes da industrialização com base no mercado interno.

A bipolaridade oferece margens de manobra aos interesses da indústria nacional – aliada das reformas de base – permitindo ao governo Goulart maior poder de barganha no cenário da guerra fria. Ao mesmo tempo, aumentam as resistências do setor exportador e financeiro vinculados ao exterior, caudatário das doutrinas de segurança norte-americana.

Num momento agudo da crise nacional, com a súbita renúncia de Jânio, ninguém exprime melhor a resultante política dessa contradição do que João Goulart.

Sua posse – negociada durante o retorno de Pequim – impõe a instituição de um parlamentarismo casuísta em meio às resistências de Leonel Brizola, seu cunhado e governador do Rio Grande do Sul, defensor intransigente das reformas nacionalistas.

Assim, é natural que a PEI instituída por Jânio, tolerada a contragosto em seu governo, passe a ser alvo de desconfiança e suspeitas ainda maiores num governo que se reinstaura sob o signo do populismo e da abertura ao mundo socialista.

A Política Externa de Goulart

O curto período de Goulart (agosto 1961-março 1964) se divide em duas fases, o parlamentarismo híbrido e o presidencialismo, e marca a continuidade da PEI que, por sua vez, antecipa temas a serem retomados pelo pragmatismo responsável, mais de dez anos depois no governo Geisel.

Não há praticamente distinção nesses dois períodos – o parlamentarismo e o presidencialismo – na formulação e execução da política externa.

Em relação ao governo Quadros, no entanto, a PEI adquire um sentido mais realista e profissional quer, sob a chefia de San Tiago Dantas no parlamentarismo, quer sob Araújo Castro na fase final do presidencialismo. Como Jango não tinha o mesmo apetite que Jânio para política externa, é a diplomacia profissional quem se encarrega de conferir maior consistência às posições brasileiras no cenário internacional.

A Independência

Depois de ter ocupado o Itamaraty no regime parlamentarista, San Tiago Dantas em brilhante discurso de paraninfo do Instituto Rio Branco faz excelente análise da PEI.[411] Nele, como em outras ocasiões, fica desmistificada a "ideologização" da política externa no governo Goulart. Mais do que tudo, como acentua San Tiago, ela é um instrumento de renovação e impulso ao desenvolvimento do país: "Não se compreendeu que a 'dependência' de uma política externa, em vez de um servilismo, ou sujeição consciente a imposições feitas do exterior, é um fato a ser explicado à luz de critérios sociológicos e não a ser julgado por critérios puramente morais. A independência só se alcança, quando a consciência política do país, impelida pelo processo de suas próprias contradições, logra refletir e apreender a realidade nacional e passa a identificar, no quadro topográfico de suas relações com outros povos, a posição e o itinerário que lhe permitem alcançar suas finalidade".

San Tiago assinala, a seguir, a identificação indispensável entre emancipação e desenvolvimento. Este circuito se fecha com a caracterização de dois traços fundamentais da política externa independente: "Assim, desenvolver-se é sempre emancipar-se. Emancipar-se externamente, pela extinção de vínculos de dependência a centros de decisão políticos ou econômicos, localizados no exterior. E emancipar-se internamente, o que só se alcança através de transformações da estrutura social, capazes de instituir, paralelamente ao enriquecimento, uma sociedade aberta, com oportunidades equivalentes para todos e uma distribuição social de renda apta a assegurar níveis satisfatórios de igualdade. A esse sentido de emancipação dado ao desenvolvimento prendem-se duas características fundamentais da política externa

independente: primeiro, o primado dos princípios de não-intervenção e de autodeterminação dos povos, e segundo a opção pelo anticolonialismo.[412]

Juntem-se a esses princípios, o tradicional pacifismo de nossa política externa, a aproximação maior com a Argentina, em especial, com a América Latina, e uma nítida diferenciação entre independência e neutralismo, este o arcabouço teórico da PEI no governo Goulart. A independência é conceituada, com precisão, por San Tiago: estes (os países em curso de desenvolvimento) havendo atingidos os meios de identificar o rumo do interesse próprio, e de inscrevê-lo no âmbito maior do interesse do universo, podem situar-se e mover-se com flexibilidade no cenário internacional, sem sofrerem, em seu comportamento, as deformações da dominação estrangeira ou as do ressentimento e do preconceito. Com o advento de sua política externa independente, o Brasil conquistou essa flexibilidade como um traço de maturidade, o receio de identificar-se daí por diante com uma posição soviética, num caso específico, representaria um retrocesso, tanto quanto a preocupação de hostilizar, por sistema, posições dos Estados Unidos, teria o caráter de um comportamento imaturo, sem fundamento, numa avaliação incorreta do interesse do país. Fica, assim, dissipada qualquer confusão entre a independência e o neutralismo. A independência é um reforço a que os povos atingem pela transformação de sua consciência e que lhes permite adotar, na polarização política de hoje, ora uma das posições propostas, ora uma alternativa diversa, mas sempre nacional, isto é, autônoma. Já o neutralismo é uma linha de ação, adotada por motivos táticos, que tende para a rigidez de uma posição intermédia e que, aliás, teve vida mais breve do que se supunha, ante as modificações havidas no cenário mundial".[413] De particular importância na conceituação da PEI no período Goulart, são as preocupações com a ampliação de nossos mercados, fruto da industrialização, progressiva, desde os anos 30 e intensificada com Juscelino Kubitschek. Como observa San Tiago: "De modo que a política de agenda externa nos reconduz sempre ao problema da expansão e valorização do comércio dos países subdesenvolvidos, isto é, ao problema de fazer reverter sua tendência atual, que não é para a expansão, mas para a contração em

termos relativos, nem para a valorização, mas para a deterioração, com recuperações, intermitentes, dos termos de intercâmbio."[414]

Essa preocupação se estende por todo o discurso de San Tiago a evidenciar a prioridade que o tema assume sem prejuízo da consolidação da então zona de livre-comércio latino-americana, antecedente do Mercosul de hoje, menos ambicioso na extensão mais realista no alcance de seus objetivos de política externa.

São esses pressupostos que caracterizam a independência no governo Goulart. Como se verá, adiante, o governo agiu em plena conseqüência com essas diretrizes. No entanto, no plano interno, sofreu, ao longo de seus trinta e um meses de vigência, profundo desgaste. Como assinala Wanderley Guilherme dos Santos, a paralisia decisória toma conta do país, a partir da fragmentação de recursos de poder (acompanhada de radicalização ideológica), da fragilidade e inconstância das coalizões que se formaram no parlamento e a instabilidade governamental.[415] "Publicamente comprometido com um programa reformista que indica questões resditributivas de natureza econômica e política, e sem confiança de uma maioria forte no Congresso Nacional, Goulart recorreu a uma das manobras táticas mais freqüentemente utilizadas, a rotatividade ministerial, um esforço para constituir tal maioria. Suas esperanças de obter apoio parlamentar pelo prestígio dos nomes que reunia em sua volta, porém, eram minadas pelas concessões que ele era compelido fazer à esquerda, as quais seguiam a dinâmica de um leilão de promessas."

Nesse sentido, os cinco nomes que ocuparam a Pasta do Exterior – San Tiago Dantas e João Augusto de Araújo Castro, e por curtos períodos Afonso Arinos de Mello Franco, Evandro Lins e Silva e Hermes Lima – demonstram o elevado grau de rotatividade e de outro, evidenciam a preocupação com o elevado padrão dos nomes que ocuparam a Chancelaria no período. Coube a San Tiago a missão mais complexa, como veremos a seguir.

A Questão Cubana

Os princípios de autodeterminação e não-intervenção constituem dois pilares da PEI. Durante o ano de 1961, aumentam as pressões sobre Fidel Castro, com a visita itinerante da missão Berle

à América Latina, a invasão de Playa Giron e as sucessivas tentativas dos Estados Unidos de convocar a Reunião de Consulta da OEA nos termos do Tratado Interamericano do Rio de Janeiro (TIAR). No plano interno, o governador Lacerda já se tornara o paladino da invasão de Cuba "de um povo que foi traído pelo tirano".[416]

Pouco antes da renúncia de Jânio, o governo americano tenta ressuscitar a Aliança para o Progresso na reunião do Conselho Interamericano e Social, órgão da OEA. A "Aliança" devia ser um contraponto à infiltração comunista na América Latina e basear-se nos princípios da democracia social, através de reformas institucionais e próprias de desenvolvimento. Seus resultados foram insatisfatórios ao longo de sua existência, e, muitas vezes, como por ocasião da crise cubana, funcionou como instrumento de pressão e aliciamento de votos a favor da expulsão de Cuba da OEA.

Uma tentativa do Peru, em convocar a Reunião de Consulta é frustrada em outubro, mas logo no mês seguinte, por iniciativa da Colômbia, logra-se a convocação, apesar da abstenção de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Equador. A VIII Reunião de Consulta seria realizada entre 23 de janeiro e 2 de fevereiro (1962) em Punta del Este. Em dezembro, Fidel Castro declara sua adesão ao marxismo leninismo.

A posição brasileira mantém a linha da PEI, aperfeiçoando-se na fundamentação dos princípios de autodeterminaçaõ e não-intervenção e buscando alianças política no Continente. No plano interno, é intensa a ação de grupos conservadores contra essa linha política. Episódio relevante é a mobilização da opinião pública contra a posição do Itamaraty. A 17 de janeiro de 1962, poucos dias antes da Reunião, é divulgado manifesto à imprensa, dos ex-Ministro das Relações Exteriores – José Carlos de Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Vicente Ráo e Horácio Lafer (Raul Fernandes – ainda que de acordo com a nota – deixou de assinar por ser então membro da Comissão Jurídica Interamericana). O documento recomendava medidas que, "sem ferir o princípio da não-intervenção, isole Cuba do nosso comércio".[417]

Na VIII Reunião de Consulta, os Estados Unidos tinham quatro objetivos: fazer reconhecer a incompatibilidade entre Cuba e o

sistema interamericano, e o perigo para o continente; excluir Cuba dos órgãos interamericanos e da Junta Interamericana de Defesa; interromper o comércio continental, especialmente de armas com a Ilha e estabelecer um Comitê Especial de Segurança que recomendasse aos países americanos medidas coletivas e individuais de defesa.[418]

A versão norte-americana era a de que a revolução cubana deveria ser tomada como uma ameaça às demais repúblicas americanas – ameaça de comunização – e por isso justificava o tratamento da questão como de defesa do hemisfério.

Foram negociações árduas, e os Estados Unidos não deixaram de usar os financiamentos da "Aliança para o Progresso" como instrumento de pressão.

No dia 24 de janeiro, o chanceler San Tiago Dantas definiu a posição do Brasil: o governo era contrário ao isolamento de Cuba, às sanções econômicas e sanções diplomáticas. O debate concentrou-se em torno da Resolução que propunha excluir o governo cubano da participação na OEA. Os seis países "legalistas" (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México) não admitiam a exclusão de Cuba. Na carta da OEA, não havia qualquer parágrafo que previsse este tipo de penalidade.

O Brasil aprovou no conjunto das Resoluções: 1) a consideração da existência de uma ofensiva comunista no Ocidente; 2) a criação de um Conselho Consultivo Especial de Segurança; 3) os princípios de não-intervenção, autodeterminação e realização de eleições livres; 4) os objetivos da "Aliança para o Progresso"; 5) a exclusão de Cuba da Junta Interamericana de Defesa; e, 6) a revisão do estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

O chanceler San Tiago Dantas absteve-se de votar "a suspensão do comércio com Cuba e de excluir o atual governo cubano do sistema interamericano." Na Ata Final da VIII Reunião de Consulta, Argentina, México, Equador e Brasil fizeram constar suas considerações sobre a ilegalidade da exclusão de um Estado membro sem emenda da Carta.[419]

Os Reflexos da Crise Cubana

Os Estados Unidos haviam nomeado embaixador no Brasil um professor de Harvard, Lincoln Gordon, que assumira suas funções em 1961. A embaixada americana tornou-se extremamente ativa no acompanhamento da questão cubana, e de seus desdobramentos no Brasil e na vigilância ao governo Goulart. Restam, aliás, poucas dúvidas sobre a ação do governo americano na derrubada do Jango. Se não decisiva, foi importante linha auxiliar na conspiração que se intensificou à medida que cresciam os sinais visíveis de fraqueza de Jango.

De um lado, as esquerdas deram apoio à posição brasileira na questão cubana; a oposição exigia explicações. San Tiago teve de comparecer ao Congresso para apresentar os argumentos em defesa dos princípios da não-intervenção e autodeterminação: "A defesa do Direito no mundo em que vivemos, para as nações militarmente fracas e que não dispõem de recursos nem econômicos, nem tecnológicos é a única fortaleza que resta aos que querem defender a sua própria independência e civilização".[420]

Por razões óbvias, o Partido Comunista Brasileiro – ainda que tivesse críticas ao governo Goulart – aplaudia a PEI. A atitude do PC acirrava a reação conservadora para quem Jango era um líder trabalhista em mãos do "comunismo internacional".[421] A política interna – Carlos Lacerda à frente da oposição – incorporava os *slogans* da Guerra Fria e intercionalizava a disputa interna pelo poder.

Servindo de caldo de cultura à fermentação interna, a questão da Reforma Agrária incendiava o nordeste e Francisco Julião, organizador das Ligas Camponesas, admirador da Revolução Cubana, exigia terra, direitos civis e trabalhistas: "a arregimentação militar em milícia popular, o desenvolvimento da disposição revolucionária em guerrilha, viriam imediatamente pois a nossa revolução já começou quando, em Sierra Maestra, o primeiro combatente revolucionário cubano proclamou por ele por nós: pátria ou morte!"[422]

No plano interno, as forças políticas se digladiavam em alta voltagem emocional; os Estados Unidos, premidos pelas questões de segurança e hegemonia envolvidas na questão cubana, intensificavam pressões sobre toda a América Latina. No Brasil, os acontecimentos políticos e os efeitos da conjuntura internacional, se

sucediam com incrível velocidade, ameaçando a estabilidade do governo Goulart.

Uma série de acontecimentos, nos anos de 1962 e 1963, reflete os efeitos gerados pela PEI na política externa brasileira.

Depois da Reunião de Consulta, San Tiago Dantas é convocado para justificar a posição brasileira. O chanceler reafirma a defesa dos princípios de autodeterminação e não intervenção. Deputados conservadores assumem um tom dramático, invocam o risco de "comunizar ou cubanizar o Brasil". Na ONU, Afonso Arinos, representante do Brasil junto às Nações Unidas, mais uma vez, defende os princípios da PEI; apesar da incompatibilidade entre o marxismo-leninismo cubano e a democracia representativa americana, a aplicação automática de sanções era manifestamente ilegal.

Não fossem suficientes as dificuldades na questão cubana, em fevereiro de 1962, o governo Leonel Brizola decreta a encampação da International Telephone and Telegraph (ITT) no Rio Grande do Sul.

Mais do que uma expropriação, a ferir um dos dogmas da política externa americana, havia o risco da decisão ditar moda e espalhar-se por outros estados no Brasil (Lacerda com a Companhia Telefônica e Cid Sampaio com a AMFORP, em Pernambuco, ambos insuspeitos aos olhos do governo americano) e reavivar esse tipo de tensão na América Latina. Os Estados Unidos reagem com a Emenda Hickenlooper (a nova legislação permitia que o Congresso americano cortasse qualquer ajuda a países que expropriassem empresas americanas sem prévia compensação).

São claros os sinais de que no período Goulart (1961-1964), os Estados Unidos passaram a exercer contínua e crescente vigilância ao processo político brasileiro.

Era o momento de uma tentativa de pausa na confrontação. Em razão do Jango aos Estados Unidos. Em pauta, a pendência em relação à ITT, resolvida com um acordo sobre mínima compensação em casos futuros e alongamento de pagamentos referentes à indenização, inflação, golpes militares e infiltração esquerdista. O tom do comunicado conjunto é moderado, admitindo a cooperação do capital privado e revelando simpatia pela "Aliança para o Progresso".

Em junho de 1962, novos sinais de crise. A renúncia do Gabinete Tancredo Neves, com o objetivo de estabelecer condições de elegibilidade para o pleito de outubro de 1962, determinou a deflagração do processo sucessório.

Os partidos conservadores (UDN e PD) rejeitam a escolham de San Tiago Dantas para o Primeiro Ministro, ressentimento e retaliação por suas posições à frente do Itamaraty. Novo nome, o de Auro Moura Andrade, político paulista de perfil conservador, esbarra na decretação de greve pelo Comando Geral dos Trabalhadores. O Congresso acabou aceitando o nome de Francisco Brochado da Rocha, Secretário do Interior do Rio Grande do Sul que, por sua vez, em pouco tempo, é sucedido por Hermes Lima. Em todo esse período, mantém-se a política externa independente.

Em outubro de 1962, a crise dos mísseis reanima a questão cubana, de resto, sempre presente no quadro das relações Brasil-Estados Unidos nesse período. O Congresso reitera, em tom emocional, o debate corrente: comunistas, criptocomunistas, inocentes úteis do Itamaraty defrontam entreguistas e reacionários. Do ponto de vista diplomático, no entanto, a posição brasileira foi de moderação: a pedido de Lincoln Gordon, o governo Jango envia a Havana, em missão moderadora, um emissário especial, o general Albino Silva. Mas, o Brasil sem deixar de apoiar Kennedy, continua a oporse à adoção de medidas que contemplassem o uso da força armada.

Nas eleições de outubro de 1962, os Estados Unidos apoiaram vários candidatos anticomunistas, principalmente no nordeste para impedir, sem êxito, a vitória de Miguel Arraes.

Em dezembro de 1962, o presidente Kennedy envia seu irmão, Robert, ao Brasil. Já era visível a constante preocupação no governo americano com a infiltração das esquerdas nos altos escalões. Já se sabia a esta altura que o "referendum" de janeiro de 1963 daria a vitória ao presidencialismo – e preocupava a escolha do novo ministério. Os resultados não foram de entusiasmar. Jango acolheu mal as acusações de infiltração comunista e queixou-se das perdas do Brasil no comércio bilateral, de resto uma tese consagrada pela diplomacia brasileira nos anos 60.

Novos Tempos?

Após a volta do regime presidencialista, em janeiro de 1963, San Tiago Dantas foi nomeado para a Pasta da Fazenda. O restabelecimento do presidencialismo, a presença de San Tiago Dantas na Fazenda e a convocação de Celso Furtado, um jovem economista com experiência na CEPAL e um dos arquitetos da SUDENE – (não esquecer que o nordeste era parte importante da Aliança para o Progresso) – abria oportunidades para novas negociações em alto nível.

Articula-se a Missão San Tiago Dantas que, em março de 1963, estabelece o apoio dos Estados Unidos para um programa de estabilização e desenvolvimento além do reescalonamento de dívidas com o FMI e perspectivas de novos financiamentos do Eximbank e da Agência para o Desenvolvimento Internacional (AD) consubstanciados no acordo Dantas/Bell (administrador da AID).[423]

A questão cubana volta a ocupar a cena, com a organização de um compromisso de solidariedade a Cuba, com a participação do Comando Geral dos Trabalhadores e a União Nacional dos Estudantes. Os interesses do capital estrangeiro e do capital nacional associado, alarmados com a lei da remessa de lucros, o cancelamento das concessões da Hanna Mining em Minas Gerais, a nacionalização das refinarias intensificam a oposição ao regime. A eles, juntam-se os latifundiários e produtores rurais assustados com a mobilização em favor da Reforma Agrária.[424] Manifestações em Brasília, no Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul prenunciam crise na hierarquia militar.

Por sua vez, San Tiago Dantas é crescentemente atacado por Brizola e tenta demarcar a divisão entre uma esquerda responsável – a esquerda positiva – e as radicais – uma esquerda negativa.

Tudo isso contribui para a queda de San Tiago Dantas do Ministério da Fazenda, o fim do Plano Trienal, e nova desconfianças do governo americano diante do comportamento político de Goulart – novos tempos de curta duração, esperanças desfeitas.

A Ruptura

Do ponto de vista das teses e princípios, parceira que o pior já havia passado. A PEI havia perdido a sua estridência, liberta do

conteúdo cênico do período Jânio, e estabelecido rumos menos ideológicos e mais pragmáticos. O discurso de posse do embaixador Araújo Castro no Ministério das Relações Exteriores em 23 de agosto de 1963 ainda no governo Goulart – tem esse caráter mais abrangente. Araújo Castro, um dos principais formuladores do que se poderia chamar de um pensamento nacional sobre política externa, atribui especial importância a questões universais, como o desarmamento, desenvolvimento e descolonização, sem colocar ênfase na questão cubana. O discurso modifica-se também nos Estados Unidos e não foi por acaso que diante do Inter-American Press Association Kennedy, assinala, em novembro de 1963: "estes problemas, a dura realidade de vida em grande parte da América Latina – não serão resolvidos simplesmente, lamentando-se sobre Castro, responsabilizando todos os problemas ao comunismo, aos generais, ou ao nacionalismo. Os sombrios fatos da pobreza e injustiça social não irão ceder facilmente a programas de boa vontade".[425] Se essa linguagem significava mudança de ênfase, uma espécie de lição resultante da convivência com a Revolução Cubana e com a insurreição social na América Latina, a política de segurança nacional já contemplava qualquer acerto com Goulart. As impressões sobre a melhor estratégia para lidar com a América Latina e o Brasil podiam ter mudado, mas não o suficiente para derrubar a desconfiança em Jango, vigente desde que assumiu o poder em 1961.

Ilusões Desfeitas

Não havia como alimentar ilusões que ainda permaneciam vivas com o acordo San Tiago/Bell.

Já há muito o governo americano, informado pela sua embaixada no Rio, tinha posto em prática a política de relações com as "ilhas de sanidade administrativa" que beneficiava exclusivamente as administrações estaduais e municipais de oposição. Na verdade, era o sinal de desencanto definitivo com Goulart e a preferência por governadores eficientes, em linha com os princípios da Aliança para o Progresso." Estranha preferência. Em um mesmo período, a Aliança forneceu ao Estado da Guanabara US$ 71 milhões enquanto todo o nordeste recebeu US$ 133 milhões".[426]

A partir de 1964, eram difíceis as perspectivas de sobrevivência do governo Goulart. Em memorando ao Secretário de Estado Dean Rusk, o embaixador no Brasil, Lincoln Gordon, assinala:

> 1 – "Após a minha volta ao Rio, a 22 de março, examinei minuciosamente a situação brasileira com o auxílio de importantes figuras civis e militares daqui, além da colaboração que me foi dada pelo chefe da Embaixada em Brasília, do consulado geral em São Paulo e dos contatos selecionados que fiz com alguns brasileiros bem informados.
>
> 2 – Minha conclusão é que Goulart se acha agora definitivamente envolvido numa campanha para conseguir poderes ditatoriais, aceitando para isso a colaboração ativa do Partido Comunista Brasileiro e de outros revolucionários de esquerda radical. Se tiver êxito é mais que provável que o Brasil ficará sob controle comunista, embora Goulart talvez se volte contra seus defensores comunistas adotando o modelo peronista que, a meu ver, é do seu gosto pessoal."[427]

Os documentos da Biblioteca Lyndon Johnson, no excelente trabalho de pesquisa do jornalista Marcos Sá Correa, revelam o desencadear da operação "Brother Sam" que é por si só um atestado do envolvimento do governo americano e, principalmente, da intensa atividade desenvolvida pela embaixada americana no Rio.

Uma boa síntese do papel da diplomacia americana no golpe de 64 está na versão de Clodoaldo Bueno: "Com referência ao golpe de 64, a nossa conclusão, hoje, é de que os Estados Unidos não se envolveram diretamente na elaboração do golpe militar que culminou em 31 de março, mas tinham conhecimento, acompanharam-no com óbvio interesse e simpatia, estavam preparados para um eventual apoio aos sublevados caso fosse necessário (através da operação Brother Sam), acolheram o novo governo (de Castello Branco) com satisfação e inauguraram com este uma política de apoio e colaboração".

No plano interno, o governo Goulart estava naquele março de 64, em queda livre. Mas, no plano externo, a PEI continuou sua

trajetória com o restabelecimento de relações coma União Soviética (iniciada com Jânio e concluída no governo Goulart), com os primeiros e tímidos sinais de aproximação com a República Popular da China, com quem só estabelecemos relações diplomáticas nos anos 70, na preocupação com as desigualdades entre pobres e ricos, expressas na preparação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (1964), na posição solidária com os países do Terceiro Mundo nos foros internacionais e na defesa dos princípios da autodeterminação e não-intervenção.

Na questão da descolonização, faltou consistência, num processo de idas e vindas que contrastou com a firmeza de certas posições em outras áreas. Não obstante as posições de esquerda do governo Goulart, mereceria um estudo à parte a análise da grande influência do "lobby" português, extremamente ativo no Rio de Janeiro, nos anos 50 e 60, e ampla penetração em diversos segmentos da sociedade brasileira, na imprensa, no Congresso e nos altos escalões da República.

Gelson Fonseca faz uma síntese muito feliz das incoerências da PEI: "O que interessa reter é que o governo brasileiro propõe uma interpretação do fenômeno cubano que é radicalmente diversa da norte-americana. O diagnóstico sobre o grau de ameaça representado por Cuba é próprio e, conseqüentemente, o esforço diplomático permanente é de beneficiar o diálogo e evitar as práticas intervencionistas. O Brasil se apresenta como um país maduro que não pode se recusar ao risco de conviver. Assim, diante da disputa dos blocos, preconiza-se a convivência com a atitude razoável, caminho privilegiado para diminuir as tensões internacionais. Frustra-se a atitude ideológica, e as teses são uma combinação do jurídico (preservar a auto-determinação) e do político (as desvantagens do isolamento cubano para a convivência continental).

Do lado da incoerência, o exemplo mais claro é o do cuidado nas relações com Portugal e suas províncias ultramarinas. Normalmente, a solidariedade com os povos oprimidos determinaria uma política mais clara de apoio à auto-determinação que, no entanto, foi bloqueada pela força de setores conservadores".[428]

Os Caminhos do Universalismo

A ruptura com os estreitos limites do sistema interamericano convencional já se prenunciava na formulação da Operação Pan-Americana. Fracassada esta tentativa de estabelecer as bases de uma política abrangente para o Continente – relações especiais com os Estados Unidos e, nesse quadro, uma nova agenda Brasil-Estados Unidos – já não havia espaço para confinar o Brasil à geografia parcial e ao engessamento do sistema da OEA.

Este processo poderia ter decorrido como um caminho natural. Mas as mudanças no plano interno, a renúncia de Jânio e as resistências que culminaram na derrubada de Goulart, além da intensificação da Guerra Fria e da questão cubana foram, ao mesmo tempo, forças mobilizadoras e razões de crise.

Menos importante que o rótulo de "independência", foi a universalização de nossa política externa que só vai atingir sua plenitude no governo Geisel – como escoadouro da retomada, iniciada com a gestão Magalhães Pinto na Pasta do Exterior, no governo Costa e Silva. A mesma capacidade de formulação que Araújo Castro iniciara colocando na esteira da PEI os 3 DS: (desamarmamento, descolonização e desenvolvimento) – "desideologizando" a política externa – Azeredo da Silveira vai ampliar – em condições políticas diversas – com "o pragmatismo responsável" ao estabelecer relações diplomáticas com República Popular da China e liquidar a velha hipoteca do "lobby" português, na firme demonstração do reconhecimento de Angola.

Esse pensamento, que se revela com a criatividade de linhas de ação decorrentes da dimensão continental do país e da análise da estrutura do poder mundial, se perde no hiato 1964-1967.

A política externa de Castello Branco se refugia no cenário da economia associada ao capital estrangeiro e indigência na análise da política americana, ao aceitar a participação na Força Interamericana de Paz (1965) na República Dominicana. De resto, um grave retrocesso na defesa da autodeterminação e não intervenção e uma clara preferência pelo atrelamento à política de segurança dos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria. Breve hiato, que cedo seria desfeito na retomada dos pressupostos fundamentais de nossa política externa.

Referências Bibliográficas

ALVARES, Vera Cintra. *Reflexões sobre o surgimento da política externa independente na gestão de Jânio Quadros*. Ensaios de História Diplomática do Brasil.

ARAUJO, Braz José. "A política externa no governo Jânio Quadros". USP – Política Internacional & Comparada, 1991.

BANDEIRA, Moniz. *O governo João Goulart* – As lutas sociais no Brasil (1961-1964). Civilização Brasileira, 3a ed., 1978.

________. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Civilização Brasileira, 1973.

BRITO CRUZ, José Humberto. *Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira no Período da política externa independente (1961-1964)*. Ensaios da História Diplomática do Brasil.

BUENO, Clodoaldo. "Relações Brasil Estados-Unidos (1945-1964)". USP/Política Internacional & Comparada. Mimeografado, 1991.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Editora Ática, 1992.

CORRÊA. Marcos. *1964: visto e comentado pela Casa Branca* – segundo os documentos liberados pela Biblioteca Lyndon Johnson (Univ. Texas). L & PM Editores, 1977.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas (1951-1954)*. Zahar Editores, 1982.

FONSECA, JR., Gelson & CARNEIRO LEÃO, Valdemar (Orgs.). *Temas de política externa brasileira*. IPRI – Editora Ática, 1989.

________. "Notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável". Mimeografado.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança.* Forense Universitária – Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

IANNI, Octávio. *Colapso do populismo no Brasil*. Civilização Brasileira, 2ª ed. revista, 1971.

JAGUARIBE, Hélio. *Novo cenário internacional* (conjunto de estudos). Editora Guanabara, 1986.

LIMA, Hermes. *Travessia*. Livraria José Olympio Editora, 1974.

MELO FRANCO, Afonso Arinos. *Planalto. Memórias*. Livraria José Olympio Editora, 1968.

_______. Afonso Arinos. *Evolução da Crise Brasileira*. Companhia Editora Nacional, 1965.

MELO E SILVA, Alexandra. *A política externa de J.K.: Operação Pan-Americana*. Fundação Getúlio Vargas – CPDOC, 1992.

Mensagem do Presidente João Goulart ao Congresso Nacional. 1964.

MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e oposição no Brasil – 1964-1984*. Vozes – 3ª ed., 1985.

MOURA, Gerson. "A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a guerra fria." USP – Política Internacional & Comparada, 1991.

QUINTANEIRO, Tânia. *Cuba e Brasil: da revolução ao golpe* (1959-1964) – uma interpretação sobre a política externa independente. Editora UFMG: Belo Horizonte, 1988.

Relatório do Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações da Revista de Documentação, 1961.

RIBEIRO, Darcy. *Testemunho*. Editora Siciliano, 1990.

SAN TIAGO DANTAS. *Revista Brasileira de Política Internacional* – Estudos, Conferências, Discursos. Instituto de Relações Internacionais, ano VII, nº 27, setembro, 1964.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Editora Vértice, 1986.

________. Wanderley Guilherme. *Razões da desordem*. Editora Rocco, 2ª ed., 1993.

SKIDMORE, Thomas. *De Getúlio a Castelo*. Paz e Terra – 5ª ed., 1976.

Mundos Diversos, Argumentos Afins: Notas sobre Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável

Gelson Fonseca Jr.

Em agosto de 1962, em acirrado debate na Câmara, quando se discutia moção de censura às posições brasileiras na VIII Reunião de Consulta da OEA, um deputado acusa o governo de ser condescendente com Cuba e diz que a convivência é o prelúdio de capitulação. San Tiago Dantas, então chanceler, rebate com calma a acusação e afirma que a política de convivência pacífica, tendo como seu instrumento primordial a negociação, não é inovação do governo João Goulart. Cita, a seguir, um longo argumento onde é defendida a tese de que "em face da inadmissibilidade de soluções bélicas, o mundo se acha confrontado com a necessidade de ajustar, por negociações, as diferenças que superam as nações" (San Tiago, 1983: 353). Ao concluir, San Tiago revela o autor da citação: Horácio Lafer, Ministro das Relações Exteriores de Juscelino.

As palavras: "A política externa do Brasil, coerente com as tradições do país e animada pelo espírito que preside as realizações, no plano interno, dos governos da Revolução, guia-se pelos magnos objetivos nacionais do Desenvolvimento e da Segurança", dão início à parte referente às relações internacionais na primeira mensagem que o Presidente Geisel envia ao Congresso.

Há dois momentos recentes da história da política externa brasileira em que se reconhece ter havido uma ruptura; em que há, nitidamente, uma inovação, uma mudança de curso. Nos anos 60, com Jânio e a política externa independente (PEI), a proposta era evidente, clara, e, no discurso mesmo, ainda ao tempo da campanha eleitoral, anunciava-se a perspectiva de afastamento em

relação ao passado. No conhecido artigo para a revista *Foreign Affairs*, Jânio dirá: "Abandonamos a diplomacia inócua e subsidiária de uma nação ungida de interesses dignos mas estrangeiros..." (Quadros, 1962: 150). Se lembrarmos, porém, o argumento utilizado por San Tiago, perceberemos que, ao longo da trajetória da PEI, existe simultaneamente alguma preocupação de não tornar radical o corte. Em 74, quando ascende Geisel, as atitudes novas são evidentes. Com a noção de pragmatismo responsável (PR), desenha-se um afastamento em relação à proposta doutrinária vigente e faz-se a crítica implícita do "ideologismo", que teria orientado os momentos imediatamente anteriores da formulação diplomática. Isto não impede um movimento similar ao ocorrido em 60 e que, em textos oficiais, como na citada mensagem, se surgira a continuidade da diplomacia da Revolução. Afinal, o sistema militar prosseguia; as mudanças políticas eram, assim, necessariamente discretas e limitadas e não estimulavam a prática de rupturas explícitas.

Na realidade, o cuidado em apresentar discretamente as práticas inovadoras é, em si mesmo, um primeiro traço de inovação, revelando que ocorrem no marco de um estilo diplomático, identificado, no pós-guerra e até os nos 60, por uma atitude ocidentalista e por uma exaltação às vantagens da continuidade. É verdade, porém, que já nos anos 50, a defesa da tradição não contava com apoio unânime e, partindo dos meios intelectuais, como nas formulações isebianas, a crítica ao ocidentalismo já se delineava claramente. Vale sublinhar que a concepção de alternativa política para o ocidentalismo está inscrita na história das idéias desde, pelo menos, o livro de Jaguaribe, *O nacionalismo e a realidade brasileira* (editado pelo ISEB em 1958) que, naquele momento, correspondia, sem dúvida, ao mais completo e sofisticado exercício de proposição diplomática elaborado por um intelectual brasileiro. O tema das alternativas políticas está sistematizado por Storrs na sua abrangente análise da política externa independente (Stors, 1973: 170 e ss.).

Um segundo traço das práticas inovadoras é o de que, vistas num primeiro exame, as opções de política externa, em 60 e 74, convergem, ao procurar fazer com que o comportamento diplomático do país se internacionalize. Por isso, passou a ser comum

afirmar-se que o pragmatismo continua e resgata a política externa independente (Seixas Corrêa, 1981: 55 e ss.). Na década de 60, por uma série de razões, o país não estava suficientemente maduro para a inovação que o projeto internacional, iniciado por Jânio, recomendava. Haveria um hiato entre a teoria e a prática, que só seria fechado quinze anos depois. Era um outro Brasil, mais industrializado, com ligações internacionais mais diversificadas, o que poderia praticar independência em política externa.

Existe, efetivamente, uma continuidade entre os dois momentos? Se existe, em que planos se daria? Certamente a continuidade não é absoluta. Então: quais seriam os pontos de diferenciação? Esta análise tenta responder a essas perguntas. Será, necessariamente, esboço de resposta, de feitio preliminar, mas que poderá contribuir para a compreensão de alguns traços da história recente da diplomacia brasileira, especialmente em seus aspectos doutrinários, em suas formulações conceituais. Por isso, neste ensaio não se descrevem nem se analisam especificamente as "policies" e as ações que marcaram a política externa independente e o pragmatismo responsável, objeto, aliás, de outros capítulos deste livro.

Problemas de Método

Comparar a política externa de dois países diferentes no mesmo tempo histórico e a política de um mesmo país em tempos diferentes são exercícios, cada qual, com sua lógica própria. Talvez o primeiro seja mais fácil porque existe, neste caso, um referencial comum, constante, que são as condições externas, o ambiente em que a diplomacia se faz. No segundo caso, o ambiente internacional certamente varia e o mesmo país pode ser muito diferente em dois momentos históricos próximos (em nossa análise, separados por meros quinze anos). Para que a comparação possa operar, em um e outros casos, uma das premissas é definir a natureza dos problemas diplomáticos em cada um dos países ou pelo mesmo país em diferentes conjunturas.

Poderíamos identificar problemas diplomáticos a partir da agenda de política externa de um país; aquilo sobre o que deve agir e reagir, seja em função da macroestrutura internacional, seja em

função de suas circunstâncias geográficas, ou de suas necessidades internas.

A chave do processo de comparação está, assim, em definir as condições que indiquem quer as semelhanças/dissemelhanças (entre dois países) quer a continuidades/descontinuidades (entre dois momentos) a partir das quais o trabalho de política externa poderia ser tratado analiticamente. Sabemos que esse trabalho se manifesta, em primeiro lugar, por meio do discurso, e a hipótese, aqui esboçada, é a de que se confirma a existência de continuidades marcantes – e também de diferenças significativas – nas formulações doutrinárias da política externa independente e do pragmatismo. Existe, em suma, uma continuidade matizada.

De qualquer maneira, para entendermos as razões da aproximação é preciso indagar em que o Brasil e o mundo dos anos 60 são diferentes do Brasil e do mundo dos anos 70 e em que eles se aproximam.

Problemas Diplomáticos

Vamos trabalhar no plano das propostas conceituais das concepções macro da política externa. Para tanto, a fim de enquadrar o argumento, vale lembrar, inicialmente, duas interpretações globais de nossa ação externa: uma apresentada em fins dos anos 60, por Bradford Burns, e outra, de princípios da década de 70, por Celso Lafer. Ambas, portanto, durante o percurso entre a PEI e o PR. Com variações expressivas, esses analistas sugerem que a política externa possui, basicamente, duas alternativas doutrinárias. Na análise de Lafer, uma mais "universalista" e outra mais "regionalista"; no entendimento de Burns, uma "nacionalista", que corresponde à política externa independente, e outra "tradicionalista", que preconiza a vinculação ocidentalista.

Para Lafer, a tendência histórica da política externa seria a atuação regional. Explica:

> "... a probabilidade do Brasil abandonar a coligação ocidental era pequena, mas as conseqüências – caso esta pequena probalidade se materializasse – eram graves do ponto de vista

americano, o que permitiu margem suficiente de manobra para a política externa independente" (Lafer, 1973: 116).

E prossegue:

"O país deliberou utilizar-se das vantagens da bipolaridade para aumentar o seu poder de barganha e, desta maneira, reter a possibilidade de auto-determinar-se" (Lafer, 1973: 102).

Portanto, a bipolaridade, um marco estrutural do sistema, fornece os limites para a ação internacional do Brasil e, até mais do que isto, segundo a perspectiva de Lafer, para sua "autodeterminação". Nesse marco, outros elementos aparecem e, assim, se define mais concretamente a margem de manobra brasileira: o impasse nuclear (e, portanto, uma medida de restrição ao exercício hegemônico), o fato de a economia brasileira estar, em larga medida, sob controle nacional (o que também diminui, em tese, a possibilidade de pressões externas), e o aumento da disposição de vários setores sociais de participar politicamente – decorrência da própria modernização do país e do grau de maior complexidade social – são fatores que abrem a possibilidade de uma ação diferenciada no sistema internacional, embora com limites.

Para Lafer, uma expressão de ação internacionalista e autônoma seria ampliar a articulação dos subdesenvolvidos, movimento que deveria ter alcance mundial, superando assim os constrangimentos do ambiente regional.

Mas, ainda aqui, os limites aparecem:

> ... a falta de autonomia do Brasil e da América Latina, numa fase em que ocorreu a maximização da segurança militar americana (...) tornou impossível uma frente comum dos subdesenvolvidos em relação aos desenvolvidos. Conseqüentemente, os Estados Unidos e a União Soviética tiveram elementos para, com base no 'divide e impera', manter o conflito Norte-Sul subordinado ao conflito Leste-Oeste e, desta maneira, obstruir um remanejamento básico do sistema internacional" (Lafer, 1973: 119).

Antes e depois da política externa independente, o campo natural de atuação do país seria o subsistema regional, onde a tentativa de agir autonomamente seria "impraticável tendo em vista a presença hegemônica dos Estados Unidos". Assim, apesar da opção universalista, a diplomacia de princípios dos anos 60, vista por olhos do início dos anos 70, parece ser um momento excepcional. De qualquer forma, é a primeira articulação política de atitude caracterizada pelo objetivo de ganhar liberdade pela via da universalização.

Em 67, quando, em função da presença brasileira na República Dominicana, está aberta polêmica sobre os caminhos da política externa, Burns reconhece também que, com a PEI, ocorre uma inovação significativa na história diplomática brasileira, derivada justamente do fato de que, a partir de então, pelo primeira vez, "duas políticas externas diferentes estão sendo advogadas (Burns, 1967: 210). A marca da PEI do "desengajamento da guerra fria" e, assim, a fuga ao alinhamento com os EUA e a conseqüente aproximação com os países da África e da Ásia. Completa:

"Many of the countries of those two continents likewise felt that development should take precedence over alliances which caused bipolarization of the world into two war camps. Brazil shared much in common with those countries" (Burns, 1967: 204).

Vale ressaltar que, tanto para Lafer, mais explicitamente, quanto para Burns, o obstáculo ao universalismo é sistêmico. A inclinação que a política externa independente revela é natural, porém as características do sistema internacional, especialmente as da hegemonia de uma das superpotências, e essa circunstância define, estruturalmente, os limites de suas opções diplomáticas. Uma das maneiras de conceber os caminhos para ampliar a autonomia, objetivo natural de qualquer política externa, seria, portanto, afastar-se do campo hegemônico, por meio da universalização da política externa.

O objetivo pode ser apresentado de modo simples: a universalização significa multiplicação de contatos internacionais e, portanto, diminuição das possibilidades de pressão hegemônica. Trabalha-se com a hipótese de que, no esquema da guerra fria, a fidelidade ocidental implica limitações à movimentação diplomática dos

países alinhados. Lembremos que uma das características do pós-guerra na região é justamente o fato de que os latino-americanos tendem a concentrar com a Potência hegemônica seus laços econômicos, comerciais, políticos e militares. Nesse quadro, para sustentar conceitualmente a universalização, seria necessário, também, articular uma doutrina de contraste, isto é, um conjunto de posições doutrinárias diferenciadoras da ideologia hegemônica.

Sublinhamos, porém, que as soluções diplomáticas para a opção universalista, tais como a ampliação das relações com os socialistas, a aliança com os subdesenvolvidos, a projeção para a Ásia e a África, encontram limites claros, que nascem de uma combinação do bloqueio pelos interesses do ator hegemônico ora da falta de meios reais de projeção de poder.

De outro lado, não podemos esquecer que, na tradição americanista, na linha golberiana da geopolítica, a resposta ao argumento do limite estrutural é justamente a de que o melhor caminho para ganhar poder no sistema internacional é mediante o fortalecimento dos laços com o Ocidente. A universalização é obtida pelo papel que cabe ao Brasil no Ocidente. A identificação com o Ocidente se transforma em base doutrinária de política externa.

A grande diferença entre o momento em que, no final dos anos 50, Jaguaribe defende o neutralismo e as análises de Lafer e Burns, deriva de que a tentativa de implantação de uma alternativa universalista já tinha ocorrido, com resultados relativamente limitados mas despertando polêmica importante sobre a ação externa do país. A alternativa é interrompida pelo movimento de 64, e a política externa independente é abandonada, como uma das expressões de um passado que os militares, ao assumirem o poder, consideravam necessária repudiar. Daí em diante, especialmente até 67, a autonomia se exprime em doutrina de identidade.

Como os ensaios indicavam, porém, no começo dos anos 70, a perspectiva universalista continuava – ainda que se reconhecessem dificuldades a sua realização – conceitualmente viva. Continuava socialmente viva se nos lembrarmos que a crítica à política externa da Revolução de 64 se faz justamente a partir da perspectiva da PEI, e os artigos contundentes da *Revista Política Externa Independente* são a melhor prova disto. E continuava

diplomaticamente viva na medida em que outros países em desenvolvimento adotavam linhas de atuação certamente próximas às tentadas por Jânio e Goulart.

Não obstante, a perspectiva de uma retomada de conceitos próximos aos da política externa independente, no marco do estado autoritário, parecia descartada ou, pelo menos, remota. Afinal, a PEI se identificava com um momento populista da democracia, que, para os militares, incorporava inclinações esquerdistas. Entretanto, passados poucos anos, a história da política externa brasileira mostrará, com o pragmatismo responsável, que não existem simetrias perfeitas entre o que ocorre no âmbito interno e no internacional. A dissintonia teria nascido da própria lógica de evolução diplomática. A lealdade ao Ocidente não exclui problemas com os países ocidentais, especialmente com os EUA, que obrigam à revisão das condutas de alinhamento que marcaram, sobretudo, o período 64-67. Assim, ao final dos anos 60, abre-se espaço para opções inesperadas da política externa com Geisel, para uma retomada de uma perspectiva autonomista.

Variações e Ciclos Diplomáticos

Para examinar continuidades, importa, também, compreender a dinâmica das variações. É comum afirmar-se, e com boa medida de razão, que o tempo diplomático se mede em ritmos lentos, obedientes aos processos de afirmação de interesses mais permanentes e duradouros do que os que movem o jogo político interno. Assim, como lidar com as modificações do projeto diplomático de um país? Para evitar longo desvio teórico, dir-se-ia, esquematicamente, que tais modificações podem ser tratadas do ângulo das forças internas que as alimentam e do sentido que têm no quadro das relações internacionais de um determinado Estado no plano global. A propósito, é interessante a sugestão de Schlesinger sobre os ciclos da política externa americana. Nos Estados Unidos, a alternância entre a prevalência do ideológico e a prevalência do realismo, entre o sentido de missão e o de interesse, estaria ligada a processos cíclicos internos, cifrados na oposição entre a hegemonia do "public purpose" ou do "private interest" (Schlesinger, 1986: 43). O jogo

das alternativas teria lógica própria, definida a partir da dinâmica nacional.

Essa referência a Schlesinger tem o propósito de delimitar o tipo de variação que existe no “caso brasileiro”. Aqui, não encontramos variações cíclicas (o esgotamento de uma tendência ensejaria o nascimento de outra), mas opções que se abrem diante de uma conjuntura histórica internacional específica. Da mesma forma que nos anos 30, com a disputa interimperial, a política externa ganha espaço adicional de manobra, uma dose de “autonomia na dependência” nos anos 60 e 70. A conjuntura internacional permitiu opções diplomáticas, fundadas em processo similar ao que Gerson Moura chamou, para os anos 30, de “eqüidistância pragmática” (não só do Brasil, lembremos, mas de muitos países do chamado Terceiro Mundo, que adotam linhas doutrinárias próximas à do Brasil) (Moura, pp. 177 e ss.).[429]

Vale ir adiante e apresentar o tema de forma sistemática. Como na análise de qualquer política externa, ao examinarmos a PEI e o PR, um dos problemas é definir o peso dos determinantes internos e externos, a fim de entender suas origens e sua dinâmica, bem como as ações específicas. Para países considerados periféricos, a tendência é atribuir aos determinantes externos as causas de última instância das opções diplomáticas. A tendência é sublinhada por Lafer e Burns. É como se as modificações estruturais empurrassem inovações e, ao mesmo tempo, ditassem suas limitações. Assim, o universalismo que o sistema permite nos anos 70 difere do que permitia nos anos 60, e isso explica, em parte, a origem e, certamente, as condições de fracasso e êxito das diplomacias de Jânio/Jango e Geisel. Por outro lado, sabemos que, usando o conceito de Jaguaribe, a “permissibilidade” não impõe a inovação (Jaguaribe, 1987: 40 e ss.). É claro que, em última instância, dentro dos limites estruturalmente dados, as opções serão feitas em função de conjunturas internas, que dirão por que inovações possíveis em meados dos 50 ou em princípios dos 70 ocorrem precisamente em 61 e 74.

Nesse diapasão, talvez seja fácil interpretar as origens da PEI, adotando as análises ortodoxas, que lembram que foi determinada, no caso de Jânio, pelas inclinações pessoais do Presidente,

admirador de Tito, Nehru, Nasser, curioso das soluções da Revolução cubana, e que, por força de sua legitimidade, pode impor suas preferências diplomáticas. Afinal, como bem aponta Miriam Limoeiro Cardoso, o núcleo da proposta doutrinária de Jânio é uma "profunda identidade do novo governo com o Povo" que terá, como contraparte externa, a defesa da auto-determinação, em que "a salvaguarda da soberania e o atendimento do interesse nacional vêm antes e acima de qualquer outra consideração" (Limoeiro, 340). Por outro lado, para um Presidente que quer inovar, a política externa oferece campo ideal de manobra. Como lembra Storrs, "The executive, usually at the forefront of the reform movement, is likely to have a great deal of maneuverability in this area that he does not have in the domestic area" (Storrs, 1972: 450).

No caso de Goulart, impunha-se a sintonia com o ideário das reformas de base, e a política externa – embora não fosse, como no governo Jânio, um tema dominante – não poderia ser menos "avançada".

O caso do pragmatismo é mais complexo. Há algo de inesperado. Por que a linha autonomista de Geisel? Sem arriscar qualquer interpretação mais definitiva, a inovação estaria, basicamente, determinada por imposições da lógica diplomática. Se política externa independente nasce de um projeto político, de uma concepção intelectual, o pragmatismo será tentativa de superar uma história que começa em 64 e que resulta, de um lado, em algum isolamento diplomático (especialmente no campo multilateral) e, de outro, em uma teia de contradições reais com a potência hegemônica (em áreas variadas, como direito do mar, energia nuclear, comércio, etc.). Isso não impede que a política externa venha a ter efeitos ou impulsos domésticos, (p. ex., a necessidade de ampliar o espaço econômico do país, com o incremento de exportações; afinidade com o esquema de abertura de Geisel) mas não é a dinâmica interna a base privilegiada para explicá-la. Em suma, em vista de novas circunstâncias da presença internacional do país, mudam os próprios parâmetros brasileiros de interpretar o mundo.

Voltando ao marco estrutural, tanto no que se refere à política externa independente quanto ao pragmatismo, o objetivo diplomático que sustenta as alternativas de inovação é a da ampliação

da autonomia, explorando a margem de manobra adquirida ao longo das décadas de 60 e 70 pelos países do Terceiro Mundo, em especial, pelas potências médias. A experiência firma-se com maior solidez no caso do pragmatismo, não somente porque, ao longo dos anos, se alteram as próprias condições de liberdade das potências médias no sistema internacional, mas também, de certa maneira, o Brasil passara a ser, mais caracteristicamente, uma Potência Média. Contaria, segundo os formuladores da política externa, com a vontade e com as condições para o exercício de suas potencialidades. A autonomia possui uma dimensão doutrinária e outra concreta: uma coisa é, por exemplo, a vontade de ampliar o intercâmbio com os países em desenvolvimento, outra é dispor de meios concretos que permitam que tal aconteça.

É, portanto, no desejo de autonomia e em algumas de suas expressões doutrinárias que nasceria talvez a afinidade de argumentos da política externa independente e do pragmatismo, que ocorrem em mundos diversos, tanto nacionalmente quanto internacionalmente.

Como interpretar o sentido e o alcance da autonomia? Qual o modelo diplomático de autonomia? Que ações usar para explorá-la? O exame das formulações doutrinárias, em uma e outra ocasião, pode sugerir respostas.

Condicionantes Estruturais

Não cabe aqui discutir teoricamente o que sejam condicionantes estruturais da política externa de um país. No capítulo anterior, já mostramos que os condicionantes são de duas ordens: os internacionais e os nacionais. No primeiro caso, insistimos nos aspectos sistêmicos. Nas décadas de 60 e 70, a estrutura do sistema internacional era bipolar, e a guerra fria dominava a agenda. Por outro lado, as questões Norte-Sul emergiam e definiam o segundo capítulo da agenda. Quanto aos aspectos nacionais, nos detivemos, nas observações anteriores, nos dados conjunturais. As orientações diplomáticas da Presidência, o grau de apoio que determinado governo possui etc., comporiam os condicionantes domésticos mais expressivos. É claro que se poderia ir adiante e examinar elementos propriamente estruturais, como o bloco de poder, as articulações

das classes sociais etc. O tema será brevemente mencionado mais adiante.

É evidente que o primeiro fator condicionante, para qualquer política externa, são as circunstâncias geográficas do país. A geografia é um marco permanente cujo peso, sabemos, varia historicamente. Um exemplo claro é a questão cubana. Embora próxima geograficamente, Cuba não existia como problema diplomático para o Brasil antes de 59; posteriormente, com a Revolução, passa a ter importância crucial na medida em que as posições que adotamos nas diversas etapas da longa crise cubana tornaram-se um dos elementos importantes na definição do perfil externo do país. Da mesma forma, se analisamos as relações com os vizinhos sul-americanos, especialmente com a Argentina, os movimentos de aproximação/afastamento vão depender de conjunturas históricas. O acordo Jânio-Frondizi ou a disputa entre a Argentina e Brasil por causa de Itaipu nos anos 70 são prova disso.

Mas apesar de alguns momentos de tensão e crise, não são os temas latino-americanos que organizam o discurso diplomático. O discurso não pode deixar de escolher, como núcleos fortes, os grandes movimentos da macroestrutura: as disputas Leste-Oeste e a Norte-Sul.[430] Aí se define o perfil da política externa moderna e, conseqüentemente, aí se definem o plano e o alcance das semelhanças entre a PEI e o PR. Embora com variações significativas, esses seriam os problemas diplomáticos básicos que permanecem ao longo dos dois momentos que examinamos e que, idealmente, dariam a chave para a compreensão das opções diplomáticas específicas.

Uma das premissas da política externa brasileira, tanto na PEI quanto na PR, é a de que o Brasil deveria buscar desempenhar um papel global. A dimensão do país pedia naturalmente participação nos grandes temas internacionais. A opção universalista, para usar o conceito de Lafer, seria natural. Não podíamos ficar adstritos a nossa circunstância geográfica. No célebre artigo para a *Foreign Affairs*, Jânio afirma: “Quando me refiro a uma ‘nova força’, não estou aludindo a uma força militar, mas ao fato de que uma nação, até aqui quase desconhecida, está pronta a fazer valer, no jogo das pressões mundiais, o potencial econômico e humano que

representa e o conhecimento nascido da experiência, que temos o direito de acreditar ser valiosa" (Quadros, J., 1962:50).

Na mesma linha, dirá o Chanceler brasileiro em seu discurso nas Nações Unidas em 61:

"O que ocorre é que países como o nosso podem ser fortes instrumentos da paz, embora desarmados para a guerra. A consciência de nossa maioridade política impõe-lhes tomar em mãos o próprio destino" (ONU-61).[431]

O conflito Leste-Oeste é, então, o primeiro ponto de referência das formulações diplomáticas. E aparece, para quem as formula, sob três expressões:

a) – estruturador do próprio sistema internacional;
b) – gerador de problemas específicos tais como a proliferação de armamentos, a distorção das funções das Nações Unidos etc.;
c) – definidor das variações da conjuntura, que derivariam, ao longo do mesmo período, dos níveis de rivalidade entre os blocos. Para ilustrar este último aspecto, basta lembrar que, ao tempo de Jânio/Jango, tem lugar, em outubro de 62, a crise dos mísseis, que aponta para a proximidade da guerra nuclear e, ao longo de 63, os primeiros ensaios de distensão entre os EUA e a URSS, com a instalação do telefone vermelho e, mais significativamente, a negociação dos acordos para a proscrição de testes nucleares na atmosfera. Da mesma forma, o pragmatismo responsável coincide também com sinais variados. O SALT I estava em vigor mas, em 73, assiste-se à Guerra do Yom Kippur, que leva os EUA a determinarem um alerta máximo das forças armadas; em 75, EUA e URSS assinam a Declaração de Helsinki, uma espécie de código de conduta entre as superpotências mas, em 75, inicia-se a confrontação em Angola.

Na formulação da política externa, a primeira tarefa doutrinária era estabelecer, em relação aos diversas temas da disputa Leste-Oeste, uma compreensão própria e, ao mesmo tempo, tomar

posições naqueles aspectos do conflito que nos afetavam mais diretamente. Isto acontecia de muitas formas. De um lado, pelo caminho das áreas de confrontação regional. Para dar um só exemplo: a evolução do processo de consolidação da independência de Angola, com as disputas entre o MPLA e a UNITA, estava fortemente condicionada pelo conflito Leste-Oeste, com reflexos, portanto, para o Brasil, que tinha interesse muito direto em expandir relações com aquele país africano. De outro lado, como as disputas globais encontravam, no campo interno, disputas simétricas (uma das características do período era a de que as superpotências tinham mensagens ideológicas universais, que diziam respeito a opções sobre sistema de governo, sobre gestão econômica etc.), o conflito Leste-Oeste entrava, no país, pela porta das disputas partidárias – ou doutrinárias, se preferirmos. A identificação da esquerda com a defesa da autonomia de Cuba é um exemplo claro disto. É bem verdade que, ao tempo do pragmatismo, em vista do autoritarismo, as identificações eram, às vezes, menos diretas. Um exemplo: havia uma direita ideológica que criticava a aproximação com Angola e grupos empresariais que dela se beneficiavam.

Além disto, há que considerar os fatores políticos: a natureza do poder presidencial (que é decisivo para inovar em política externa), a natureza dos limites à inovação (que dependem, em boa medida, da liberdade política do Presidente) e, finalmente, o jogo dos interesses sociais e políticos nos temas internacionais.

O segundo marco estrutural é o Norte-Sul. É bem marcada, no período, a evolução interna das disputas entre ricos e pobres, bastando lembrar que, em 61, se reúne a primeira conferência do Movimento Não-Alinhado e, em 64, a primeira UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento). A perspectiva de uma plataforma de um Sul unido, de uma reforma global da ordem econômica internacional, é clara, sobretudo se contrastamos com os anos 70, quando, a caracterização do perfil externo do país nascia, em boa medida, da atitude em relação às disputas Norte-Sul. Comparado às posições na guerra fria, o drama político dos problemas da nova ordem é menor, menos mobilizador. Mas, diplomaticamente, para usar a linguagem de Sartre, em nosso "ser para os outros", na maneira pela qual os outros países nos

vêem, as questões Norte-Sul são determinantes, sobretudo porque, do ângulo da formulação, guardam uma diferença fundamental em relação aos problemas Leste-Oeste: para a política externa independente e para o pragmatismo, nos apresentamos como países do Terceiro Mundo, com plena capacidade de formulação nesses temas, onde temos, portanto, a possibilidade de liderança, de invenção diplomática (enquanto, no Leste-Oeste, o trabalho básico é reagir a uma crise que não criamos).

Um segundo marco estrutural é o das diferenciações internas do Brasil. Em 60 e 70, encontramos dois países relativamente distintos porque teria havido, no período, um "salto de poder." Entre os dois momentos, há acelerado crescimento econômico e são notáveis as diferenças entre as situações políticas internas. Vejamos, em primeiro lugar, as comparações estatísticas. Entre 1960 e 1975, a população do país cresce de 70 para quase 110 milhões de habitantes. O PIB *per capita* passa de 320 para 1000 dólares. A participação brasileira no PIB mundial cresce de 1,5% para 2,5%. Na composição do PIB, a agricultura que contribuía com 18% em 60, contribuirá, em 75, com 10%; a participação da indústria cresce de 32 para 40%, e a dos serviços fica em torno de 50%. Os dados de comércio exterior impressionam: em 1960, a soma das exportações e das importações brasileiras era de 2,6 bilhões de dólares; em 1975, 21 bilhões. O comércio exterior quase decuplica em 15 anos. Em termos de participação no comércio mundial, passamos de 1,25 para 1,72%. Em 1960, o comércio com os EUA correspondia a 1/3 do intercâmbio; em 1975, o comércio com os EUA ainda é importante (cerca de 5 bilhões de dólares), equivalente a cerca de 1/4 do comércio total, e os parceiros já são bastante diversificados (sobretudo no mundo desenvolvido).[432]

As próprias dimensões da economia exigem ações correspondentes em política externa. As condições econômicas do país ampliam o instrumental diplomático. Os fatores importantes, como, em 1960, os problemas de pagamento da dívida externa e, em 1975, a crise do petróleo, obrigam a que se desencadeiem movimentos diplomáticos específicos. Em 60, a diplomacia econômica com os EUA parecia centrar-se na questão dos níveis de ajuda; em 75, as relações com os desenvolvidos são extremamente diferenciadas e o

contencioso é amplo (subsídios, direitos compensatórios, importação de material sensível etc.). Ainda que não se devam reduzir as inovações conceituais às motivações econômicas, o fato é que as aberturas universalistas devem atender aos processos de solução desses problemas.

Além disto, há que considerar os fatores políticos: a natureza do poder presidencial (que é decisivo para inovar em política externa), a natureza dos limites à inovação (que dependem, em boa medida, da liberdade política do Presidente) e, finalmente, o jogo dos interesses sociais e políticos nos temas internacionais.

O tema é, aqui, pano de fundo para o que vamos examinar, e não caberia uma análise específica. Valeria, porém, sublinhar que as situações de Jânio-Jango e Geisel são, do ângulo político, radicalmente diferentes. Em contraste com a fragilidade dos esquemas de sustentação política do Executivo nos primeiros anos da década de 60, a situação de Geisel é privilegiada. Isto leva a política externa a ter funções internas diferenciadas. Em 60, especialmente com Jânio, essa política é mobilizadora e abre amplo espaço polêmico, inclusive porque é simétrica à disputa ideológica de âmbito interno. Com Goulart, está acompanhada por determinadas ações, como processos de nacionalização, que acentuavam o que os críticos diziam ser o seu feito "radical." Numa situação interna polarizada, a política externa naturalmente se tornava também polêmica. Cada gesto encontra imediatamente a sua crítica, o seu limite (Storrs, 1973: 441 e ss.). Ainda que não cabia análise mais detida da relação interno/externa, vale lembrar, com Brito, que, para Jânio, a PEI significou um "asset", na medida em que, em tese, significaria ampliação das bases políticas e, para Goulart, uma "liability": "O governo JG já nasce sob o signo da suspeição ideológica, e até meados de 1963 a preocupação dos sucessivos gabinetes e do próprio presidente é a de apaziguar os setores mais conservadores, cuja repulsa tornara-se patente na tentativa de golpe em agosto de 1961. Dessa forma, a PEI converte-se, rapidamente, de 'asset' em 'liability'" (Brito, 1989: 71).

A hipótese encontra uma qualificação significativa nas palavras do próprio San Tiago Dantas, em uma reunião de trabalho, com diplomatas do Itamaraty, preparatória das posições brasileiras em

relação à VIII Reunião de Consulta da OEA: “No seio do povo, a política externa é bem aceita. Não é muito popular porque a do governo Quadros era mais. Hoje falta à política externa um intérprete que tenha reputação muito afirmativa no país. O Presidente João Goulart não responde pela política externa. O Tancredo Neves tem sido muito omisso na política externa. Em relação a mim, porque a posição de Ministro do Exterior é muito limitada e também porque não muito esse tipo de homem público, sou mais visto como homem de habilidade de posições que de extremar posições” (Arquivo San Tiago Dantas, Reunião da Comissão de Planejamento sobre Assuntos Ligados à VIII Reunião de Consulta – 27.1261).

Em 1975, os constrangimentos seriam de outra ordem. Em uma caracterização simples da conjuntura política que cerca o governo Geisel, dir-se-á que esta é marcada pelos processos “lentos, graduais e seguros” de abertura política. Quem comanda os mecanismos políticos é o Executivo, liderado por uma figura forte, embora já surgissem focos sociais de contestação (Skidmore, 1988: 354 e ss.). É curiosa a relação entre a política externa e a abertura, que pode ser vista, pelo menos, de dois ângulos: (i) – o exercício de crítica, na imprensa, às ações diplomáticas é ilimitado (vejam-se os casos da política africana e de Itaipu); (ii) – a convivência com países socialistas na África demonstrava uma disposição para o diálogo com os “outros mundos políticos”, o que tenderia, necessariamente, a revelar a inconsistência da manutenção de práticas autoritárias internas, como a proibição dos partidos comunistas etc. Examinando aspectos da ação diplomática, uma hipótese é a de que, se existe liberdade de formular (os movimentos políticos, como, p. ex., as críticas da “direita” à política africana não foram bloqueadoras como, ao tempo de Jango, o caso da aproximação com as províncias ultramarinas de Portugal; as críticas do “sistema militar”, expressas pelo General Frota, Ministro do Exército, ao reatamento com a China, não impediram a aproximação com a RPC), existem também limites. Estes são mais sutis e operam dentro do próprio sistema de poder. Mais de forma implícita do que explícita. Mais como uma barreira conceitual do que como um veto específico. Não seria excessivo dizer que, dentro de seus parâmetros ideológicos, o governo fez o que quis fazer. Caberia então perguntar: neste marco, teria sido possível fazer mais ou atuar de

forma diferente? Deixou-se de fazer algo que, sem fugir aos seus objetivos estratégicos, significasse ganhos diplomáticos? O tema do reatamento com Cuba seria um exemplo de obediência a esses limites.[433]

Um segundo ponto é o de estabelecer qual seria o equivalente interno do bipolarismo ou da diferença Norte-Sul. Nesses dois casos, estamos diante de fenômenos estruturais (i. e., abrangentes, duradouros etc.) que têm peso evidente na articulação do discurso diplomático, pois lhe oferece os temas centrais e as variações básicas. Existe algo que desempenhe a mesma função no plano doméstico? Quais são as raízes estruturais da política externa? Uma resposta preliminar dirá que, no caso brasileiro, é a natureza do regime que desempenha o papel de constante estruturadora. As variações democráticas e autoritárias teriam efeitos específicos sobre o discurso (e, assim, estaríamos no mesmo diapasão da tese liberal sobre a relação entre autoritarismo e agressividade externa, e democracia e atitudes cooperativas) (Waltz, 1959). Não cabe aqui ir muito adiante nessa linha de indagações. O que se pode dizer, mais como hipótese, é que, de fato, a combinação democracia/bipolarismo pode conduzir, como ocorre em 60, a atitudes universalistas. Da mesma forma, a combinação autoritarismo/bipolarismo tem efeito direto nas opções de política externa nos anos 64-67, embora não explique, mais adiante, o sentido universalista do pragmatismo. Existe uma dimensão temporal interessante: sem dúvida, a afirmação ocidentalista em 64 se prende ao fato de que estamos em um momento inicial do processo de afirmação autoritária, que exige, por isso mesmo, valorizar o "mundo como contradição"; o autoritarismo, em sua fase de reversão com Geisel, já vislumbra, no mesmo cenário bipolar, as possibilidades de um mundo mais conciliado.

A conclusão a que se pode chegar é a de que as combinações entre estruturas (interna e internacional) são um primeiro passo para o processo de análise do discurso, mas suas inflexões e nuanças serão dadas necessariamente por fatores conjunturais.

A Linguagem e os Conceitos Básicos

O Brasil é um país intermédio na presente estratificação mundial. Como seus congêneres, possui não apenas o passivo de vulnerabilidade mas também o ativo de alguns recursos de poder no campo diplomático. Por isso mesmo tem condições de, no presente momento internacional, em conjunto com outros protagonistas do Terceiro Mundo com os quais tem posições e interesses coincidentes, desempenhar um certo tipo de papel perante a ordem mundial, que mescle a "voluntas" da transformação com a "ratio" da moderação. Este papel é o de: (1) buscar evitar o conflito no sistema interestatal, contribuindo para a paz; (2) ajudar a preencher o vazio, diminuindo a lacuna entre ricos e pobres; e, (3) promover a cooperação internacional, servindo de ponte entre culturas e civilizações (Celso Lafer).

O discurso político serve para revelar e ocultar a realidade, esclarecer e confundir, mobilizar e desmobilizar. A retórica ora serve, ora desserve à objetividade. É através desses procedimentos ambíguos que cumpre sua função no jogo de poder. Conforme o tomemos, diferentes modos de analisá-lo se desenham. Neste ensaio, vamos utilizar o mais simples. Esquecendo o sentido ideológico, e de ocultamento, vamos tratar as formulações doutrinárias como um projeto de ação, como uma maneira de articular e orientar as práticas da política externa.

Como no plano nacional, sabemos que, em boa medida, os discursos são a primeira parte da operação de política externa. O discurso anuncia perfis de atuação e serve diretamente para definir o ideal de posição do país no mundo. Para dar um exemplo: a autodefinição como país Ocidental ou de Terceiro Mundo anuncia, imediatamente, certas linhas possíveis de ação, certas condutas "obrigatórias." Cria expectativas nos parceiros e, portanto, gera cobranças. De outro lado, as próprias dificuldades de articular posições claras, ou um excesso de prudência, passam a ter, em si mesmo, sentido político. Valem como opções, sobretudo se pensamos no universo de contrastes claros como o da guerra fria.

O sentido geral dos pronunciamentos de Chanceleres brasileiros – a prática de Presidentes abrirem o debate geral se inicia com o Presidente Figueiredo – nas Nações Unidas é tradicionalmente a melhor apresentação do perfil diplomático do país e, assim,

comparar os textos que anunciavam a política externa independente com o pragmatismo pode ser a base de um exercício útil. Os discursos da ONU têm as vantagens da abrangência, da similaridade de temas e da regularidade.[434]

Vamos nos fixar nos dois temas que descrevemos como os problemas diplomáticos centrais do sistema de relações contemporâneas e que a Chancelaria não teria escolha senão a de enfrentá-los:

a) como se situar em relação ao conflito Leste-Oeste;
b) como se inserir no universo das relações Norte-Sul.[435]

A Política Externa Independente e a Guerra Fria

Em um mundo bipolar, o primeiro tema é decisivo para que se entenda o perfil diplomático de qualquer país. Da escolha da medida de alinhamento em relação aos blocos derivam as opções de "policies", linhas específicas de ação etc.

Em um curto mas significativo ensaio, Brito mostra que é possível periodizar a política externa independente, que evolui de uma atitude neutralista, preferida de Jânio, para a ênfase no desenvolvimento (Brito, 1989: 75). Mas, neste texto, vamos esquecer os matizes da periodização e lidar com a PEI como se fosse um bloco homogêneo. Assim, as dimensões política e econômica se conjugam para reconstruirmos a PEI como um modelo possível da diplomacia brasileira naquele momento histórico.

Neste diapasão, é possível afirmar que, em relação à guerra fria, desenham-se duas atitudes paradigmáticas nos discursos da PEI:

> – (...) a crítica à situação: a guerra fria é uma relação em si mesma condenável, especialmente porque se exprime por meio de corrida armamentista, que tem efeitos globais sobre a própria natureza do sistema internacional.
>
> ... a guerra fria compromete o destino dos homens, não só pelas despesas da corrida armamentista, como pela insegurança universal, que liquida a confiança no presente e a esperança no futuro ... (ONU-61).

Ademais, como se dirá em 63, a guerra fria é uma relação "castradora":

O mundo em que vivemos é rico de idéias, teorias, concepções e sistemas de pensamento, e as Nações Unidas não foram criadas para afirmar a eterna validade ou prescrição de nenhuma delas (...) A verdade absoluta não pode ser proclamada sobre as cinzas da desolação nuclear (ONU-63).

– a crítica a algumas conseqüências da guerra fria: basicamente, dois efeitos devem ser considerados:

(a) – o desvio de recursos que poderiam ter um uso mais racional não fosse a guerra fria: a presente corrida armamentista, que prossegue em um ritmo insensato, é a principal responsável pela carência de recursos para as grandes tarefas de desenvolvimento econômico. Como se pode falar seriamente no progresso cultural de uma humanidade que não faz senão elaborar e aperfeiçoar os elementos de sua própria destruição? Só é respeitável a técnica que conduz à vida e à liberdade (ONU-63).

(b) – a segunda linha de conseqüências deriva do fato de que a guerra fria organiza o sistema internacional em torno das disputas de poder e, assim, impede que os propósitos da Carta da ONU ("A implementação efetiva da Carta esbarra no diretório efetivo exercido pelos Grandes", ONU-63) ou os objetivos específicos, como as propostas de desarmamento do então chamado Comitê dos 18, alcancem resultados positivos (v. ONU-62). A transferência do conflito global para as crises regionais, exarcerbando-as, é também condenada no caso do Congo (Araújo, 1970: 148). A melhor expressão dessa perspectiva está na teoria do "veto invisível" proposta pelo Chanceler Araújo Castro em 63, e que se resumiria na idéia de que o alcance dos bons propósitos das Nações Unidas, em qualquer campo, seria sistematicamente bloqueado por um "veto invisível" das Potências.

Esse diagnóstico é o primeiro traço da atitude brasileira diante do conflito, e tem vários desdobramentos. Em primeiro lugar, a insistência em que não se pode reduzir as relações internacionais ao

conflito Leste-Oeste. A idéia de que “o mundo tem outros pontos cardeais”, já anunciada por Lafer enquanto Chanceler de Juscelino, é plenamente retomada.[436] Paralelamente, o conflito impõe determinadas opções, e é necessário, para que a política externa tenha sentido nacional, que o Brasil se situe “acima “ do conflito, e o interprete à sua maneira. Na mensagem ao Congresso de 1961, o tema é esboçado: “O conflito Leste-Oeste tende a restringir-se, cada vez mais, ao campo das atitudes ideológicas. Temos confiança nas nossas, não desejamos mal aos povos que as têm diferentes. Não existem, a nosso ver, quaisquer que sejam as expectativas subjetivas de cada facção, conflitos ou antagonismos de índole doutrinária, ou social, que sejam incompatíveis com a política de convivência sincera, de coexistência leal” (Mensagem, p. 92).

Em segundo lugar, trata-se de desviar a atenção do mundo para as questões que nos interessavam. Politicamente, é problema complexo: aceitando-se o mundo como estruturado em termos de poder, e admitindo-se que ao Brasil faltem instrumentos de poder, como propor plausivelmente uma plataforma de transformação da agenda internacional? Pensando apenas na articulação conceitual, há duas saídas correlatas. A primeira, institucional, típica dos países em desenvolvimento, é a de valorizar os instrumentos multilaterais. É uma das marcas permanentes do discurso “terceiro-mundista” a exaltação da ONU como veículo natural e necessário para a solução dos problemas internacionais. Está no discurso de 61 que: “O Brasil confia em que as Nações Unidas, apesar de todas as debilidades, são o único organismo capaz de assegurar o equilíbrio entre forças opostas e garantir a paz” (ONU-61).

A sustentação diplomática dessa atitude está na possibilidade de alternativas de articulação política, que passem à margem das situações estabelecidas de poder. A ponte entre a “institucionalização” da vida internacional e as realidades de poder é, então, tentada, com a referência a um novo tipo de articulação diplomática: “O que estamos presenciando é a emergência de uma articulação parlamentar de Pequenas e Médias Potências que se unem, fora ou à margem das ideologias e das polarizações militares, numa luta continuada em torno de três temas fundamentais: Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização” (ONU-63).

A segunda saída é, então, propositiva: os países médios e pequenos ou (i) – induzem à modificação da agenda internacional (como se pede no trecho citado, e os três Ds passariam na frente das disputas ideológicos) ou (ii) – procuram mediar as disputas entre as potências (é paradigmática a atitude dos "não-alinhados" nas negociações de desarmamento)[437] ou, numa outra dimensão, aproximar o Ocidente do Terceiro Mundo (dirá Arinos: "O Brasil se encontra em situação especialmente favorável para servir de elo ou traço-de-união entre o mundo afro-asiático e as grandes potências ocidentais" (Arinos A., no discurso de posse no Itamaraty, transcrito em Planalto, p. 883) ou (iii) – fazem propostas de irresistível racionalidade, como, p. e., em 63, quando o Brasil lança, no Comitê de Desarmamento, a idéia de celebração de um tratado multilateral de não-agressão. Em suma: os países médios ou pequenos criam poder pela via da articulação diplomática nova, pelos serviços que podem prestar ao sistema internacional, oferecendo, como matéria-prima, a racionalidade dos processos de mediação ou das idéias que contribuem claramente para a paz. Assim, criariam condições de participação no sistema internacional. Participação que nasceria da "boa intenção", do fato de que encarnariam, melhor que as potências, os ditames da racionalidade.

A Política Externa Independente e as Questões Norte-Sul

Passamos agora às questões Norte-Sul no discurso da política externa independente, especialmente como aparecem na ONU.

Antes de lidar com o tema diplomático, é necessário indicar que, nas formulações de Jânio, há duas premissas fundamentais. Primeiro, a diferença entre "ricos e pobres", que ele expressa de forma dramática: "Que solidariedade pode existir entre uma nação próspera e um povo desgraçado? Que ideais comuns podem, no curso do tempo, suportar a comparação entre as áreas ricas, cultivadas, dos Estados Unidos e as zonas assoladas do Nordeste do Brasil?" (Quadros, 1962: 153)

Em segundo lugar, diante dessa situação, impõe-se a solidariedade entre os subdesenvolvidos. A situação econômica "coincide com o dever de formar uma frente única na batalha contra o

subdesenvolvimento e todas as formas de opressão" (Quadros, 152). Como resume Limoeiro, é "a compreensão do 'terceiro mundo' como realidade histórica e a sugestão de formação, a partir dela, de uma frente comum...", que fundam a relação entre os países do Sul no janismo e, de uma certa forma, na PEI e, com matizes, no PR (Limoeiro, 357).

Vendo agora o desdobramento dessa atitude no plano diplomático, umas poucas observações gerais se impõem. A primeira é a de que os temas econômicos figuram modestamente nos discursos de 61 e 62, da fase neutralista, mais voltados para as questões de desarmamento, descolonização e dos próprios mecanismos da ONU. A segunda é a de que, em 61 e 62 as proposições ainda estão muito presas às soluções assistencialistas. É bem verdade que o tratamento do tema fica mais elaborado em 62, mas é somente com o discurso dos 3Ds, feito por Araújo Castro em 63, que o argumento brasileiro ganha contornos mais claros.

Que contornos são esses? Há dois elementos essenciais: a questão Norte-Sul é universal, afeta a todos, e, por isso, tem sentido de "segurança." Numa formulação precisa.

> "... o alto estágio de desenvolvimento atingido por um pequeno número de países do mundo não deve implicar necessariamente na persistência do subdesenvolvimento dos outros países. É óbvio, pelo contrário, que a segurança econômica e social atingida por alguns está em risco, se essa segurança econômica e social não for atingida por todos" (ONU-63).

Ou, em outro trecho: "Vivemos um sistema de causas e efeitos recíprocos. Assim como a paz é indivisível – pois a paz implica um nexo de interdependência cuja consolidação requer a cooperação de soberanias – assim também é indivisível o desenvolvimento econômico e social" (ONU-63).

Uma outra constatação é a de que o "desequilíbrio vem crescendo e, caso não sejam prontamente corrigidas as tendências hoje prevalecente, continuará a crescer indefinidamente" (ONU-63).

Que propostas, então, derivam dessas atitudes que, em seu ponto ideal, realizariam a chamada "segurança econômica coletiva"? O discurso faz três indicações: (i) – critica-se a especialização dos PEDs[438] em matérias-primas, já que a indústria representa o setor mais dinâmico de sua economia; de maneira implícita, advoga-se que a estrutura econômica dos PEDs deveria tornar-se similar à dos desenvolvidos; no quadro da ONU, pede-se a criação de uma agência especializada em desenvolvimento industrial (de fato, o Brasil será um dos atores centrais na criação da UNIDO);[439] (ii) – propõe-se um aumento dos fluxos financeiros na direção dos PEDs, fluxos que não deveriam ter quaisquer condicionantes de natureza política e, da mesma maneira no capítulo da indústria, fala-se na necessidade de criação de um Fundo de Capital das Nações Unidas, "equipado para conceder empréstimos suaves e doações diretas, e que fosse administrado de forma a atribuir a todos os países-membros igual poder decisório, independentemente de sua capacidade de contribuição"; o fundo poderia ser alimentado com recursos desviados das despesas com armas, pois, afinal, "... pareceria hoje ousado pedir o sacrifício – ou a salvação – de um por cento dessa loucura humana para uma obra de redenção social e de desenvolvimento de toda a humanidade?" (ONU-63); (iii) – critica-se a estrutura do comércio internacional que, devido à deterioração dos termos de intercâmbio, tem atuado na realidade como fator de empobrecimento relativo dos PEDs; de outro lado, com a perspectiva da UNCTAD[440] (que se reunia em princípios de 64), vislumbra-se a possibilidade de que a impregnação da "ética universalista", que rege o comportamento da ONU, induza à profunda transformação desse processo. Estávamos diante da perspectiva de decisão política que levaria à reformulação de princípios obsoletos, ao estabelecimento de novas regras de comportamento, e à criação de condições de uma nova divisão internacional do trabalho.

Síntese do Discurso da Política Externa Independente

Antes de iniciar a análise do discurso do pragmatismo responsável, cumpre tentar uma síntese do discurso da PEI. Para tanto, vale recorrer ao texto de Holbraad, quando aponta que, para os

"unaligned middle powers", existem, numa situação bipolar, pelo menos quatro opções: se consideram que o nível de conflito entre os dois pólos é inalteração, podem se situar "acima" do conflito, tratando de levar adiante os seus interesses paroquiais, ou jogar um lado contra o outro com vistas a obter vantagens específicas; se, ao contrário, consideram que o nível de conflito e de tensão é manipulável, "... they may try to heighten it by sharpening some of the issues between the camps, or they may try to lower it by offering their good offices or their services as mediators between the parties" (Holbraad, 1984: 126).

Podemos aceitar que a posição brasileira seja classificada como "não-alinhada no marco ocidental", isto é, com a restrição à liberdade que a condição ocidental, democrática, imporia. De qualquer forma, essa "condição ocidental" não significa "preferência ideológica", e a neutralidade diante dos dois campos fica bem expressa na condenação da guerra fria em si, que é desenvolvida em todos os textos.

Vale lembrar alguns trechos do artigo de Jânio para a *Foreign Affairs*, que exprimem com clareza essas idéias. Primeiro, a fidelidade ao Oriente:

> "Em conseqüência da formação histórica, cultural e cristã, tanto quanto a situação geográfica, nossa Nação é predominantemente ocidental. Nosso esforço nacional é dirigido para obtenção de sistema de vida democrático, tanto política quanto socialmente (...) No entanto, na situação atual, não podemos aceitar uma posição nacional pré-determinada, exclusivamente na base das premissas acima" (Quadros, 1962: 151).

Depois, a liberdade:

> "Não sendo membro de bloco algum, nem mesmo do bloco neutralista, preservamos nossa liberdade absoluta de tomar as nossas próprias decisões em casos específicos e à luz de sugestões pacíficas em consonância com a nossa natureza e História" (Quadros, 1962: 155).

O segundo elemento essencial do discurso é a pregação da racionalidade e aqui, mais uma vez, o discurso não foge ao típico do "uncommitted middle power" que, como aponta Holbraad (1984: 128), procura o papel de "would-be ameliorator." O argumento básico é: o presente é ruim porque as potências se comportam de uma forma irracional – ou porque acumulam armas nucleares ou porque reforçam a divisão entre ricos e pobres – e o futuro pode ser melhor desde que as decisões internacionais sejam tomadas de forma democrática. A razão é a mesma que vale para a política nacional: a forma democrática é veículo necessário para a boa decisão política (ainda que não a garanta). Os procedimentos democráticos exprimiriam de forma efetiva a igualdade dos estados (e, portanto, a autodeterminação) e tenderiam a impor a justiça, a eliminação das desigualdades, o encaminhamento pacífico dos conflitos.

Essa preferência pelo processo tem várias motivações. No caso do conflito Leste-Oeste, evita que se entre no debate sobre as razões mais profundas do processo armamentista (afinal, qual é o sistema responsável pelo expansionismo permanente, o socialista ou o capitalista?). Em segundo lugar, permite que o discurso permaneça no plano da exortação abstrata e da defesa de teses positivas (mundo sem tensão é melhor que a guerra fria, maior distribuição de riquezas é melhor do que disparidade crescente etc.).

Finalmente, a combinação dos dois elementos – a preferência pelos procedimentos democráticos e pela razão abstrata – se completa com a valorização dos mecanismos multilaterais como instrumentos necessário para a realização dos objetivos de segurança e de desenvolvimento. Em suma, o discurso brasileiro não se afastará, salvo as cautelas para fugir do radicalismo, do padrão "terceiro-mundista", no qual a grandeza dos objetivos, beirando o utópico, se contrapõe à fragilidade dos meios de realizá-los.

A propósito, vale lembrar o contra-argumento das potências: as teses são boas mas ingênuas, e o problema é justamente os meios adequados para alcançar os resultados: pela vitória de uma ideologia sobre outra? Pela aceitação de processos negociadores extremamente complexos, em que mais vale o poder de barganha do

que a boa razão? O poder traz responsabilidade (são os arsenais nucleares que garantem, em última instância, a segurança para realizar-se ou a liberdade das democracias ou a afirmação do socialismo) e, afinal, são os ricos que conhecem o segredo da riqueza. Basta seguir seu comportamento que o desenvolvimento naturalmente chegará, por difusão, aos pobres.

O Pragmatismo Responsável e a Guerra Fria

> "... num mundo em constante mutação, não há coincidências permanentes nem divergências perenes. Nestas condições, não pode haver alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são países, mas situações. O que devemos buscar em cada momento é explorar as faixas de coincidência que temos com cada um dos países, procurando ao mesmo tempo reduzir as áreas de divergência ou de confrontação. Esta atitude pragmática é a essência mesma da atividade diplomática" (palavras do Chanceler Silveira na ESG, em 1974).[441]

De que maneira as posições da PEI são retomadas em 74? Antes de entrar no tema, é preciso sublinhar que, entre 60 e 74, não existe um vácuo criativo. A evolução da política externa é rica e não houve, salvo entre 64 e 67, um abandono completo das posições construídas pela PEI.[442] Para ficar em dois exemplos: a temática do "congelamento do poder mundial", desenvolvida pelo Embaixador Araújo Castro na ONU, no início da década de 70, é uma expressão "realista" da atitude crítica da PEI em relação à situação da guerra fria,[443] o exame dos defeitos da ordem econômica internacional continua e até se aprofunda, como no caso do conhecido discurso do Chanceler Gibson Barboza na UNCTAD de 72. Assim, só se justifica a passagem de 60 a 74, ignorando propositalmente o que acontece entre os dois momentos, porque o objetivo é discutir a tese de que, com o pragmatismo, teria havido a retomada do que, para alguns, foi a solução diplomática mais adequada para o Brasil.

Apesar de não negar, no discurso, a continuidade, a escolha do rótulo pragmatismo responsável era forma sutil de justamente

mostrar descontinuidade. A etapa anterior teria sido "ideológica", e levou a alinhamentos, posições desconfortáveis em questões regionais, que acarretaram um preço político (ex.: isolamento relativo em foros internacionais). Como a mudança não poderia ser explicada somente por razões "pragmáticas", o adjetivo "responsável" foi acrescentado, como uma espécie de qualificação ética. Com Jânio, a independência vale em relação ao mundo; com Geisel, tem que valer, em primeiro lugar, em relação ao passado. A Doutrina de Segurança Nacional começa a ser abandonada em suas conseqüências práticas, em suas derivações em forma de "policies." O cuidado em fazê-lo explica a responsabilidade do rótulo da política externa e, ao mesmo tempo, como bem lembra Souto Maior, o sentido didático que às vezes assume o discurso diplomático. (Souto Maior, 1991: 6)

Voltemos aos problemas Leste-Oeste. Como ponto preliminar, é importante ressaltar que, ao tempo do "pragmatismo responsável", a "détente", cujos primeiros movimentos foram ensaiados em 63, se tornara uma realidade sedimentada. As reuniões de cúpula deixaram de se constituir em surpresa, o realismo kissingeriano já contribuíra para uma diminuição do feitio ideológico do conflito, e os arranjos entre as superpotências, tais como o expresso no Tratado de Não-Proliferação (TNP), eram uma realidade corrente. Os países europeus, especialmente a Alemanha, com as vantagens diplomáticas que nascem da nova riqueza, assumem posições próprias na vida internacional. Se não chega a existir uma modificação estrutural no sistema internacional, que continua bipolar (agora, mais "frouxo", para usar a terminologia de Kaplan), dominado pela rivalidade ideológica e pela incessante busca de vantagens estratégicas, modifica-se, contudo, e de forma sensível, a dinâmica do conflito Leste-Oeste. Fica claro que esta pode variar e, no limite, transformar a rivalidade em condomínio. Tem movimento "interno", evolui.

Como nas lições sistêmicas, tal alteração implicaria movimento nas posições dos atores subordinados ao sistema central (Kaplan, 1969: 292). E, naturalmente, é de se esperar que essa modificação se traduz, de alguma forma, no discurso e nas atitudes da diplomacia brasileira. Tem-se que lidar com o fato de que o conflito Leste-

Oeste perdura, mas admite transformações de relativa envergadura. Do ângulo das potências médias, mudam as condições de influir no processo internacional, os limites da "permissibilidade".

O discurso se diferencia, então, do de 63, embora não altere algumas de suas características básicas. Vejamos as diferenças. É mais difícil condenar o próprio conflito Leste/Oeste – sobretudo em igual diapasão retórico – já que ele perde boa parcela de rigidez e passa a incorporar modalidades de aproximação entre as superpotências. A perspectiva de uma "entente" é admitida como uma evolução natural no seu processo de relacionamento, e o problema é fazer com que os países em desenvolvimento se aproveitem das tendências. Vale citar um trecho bem característico da nova atitude: "Haveria razões, talvez, para celebrar ter o mundo evoluído, nestes últimos anos, de um clima e 'guerra fria' para o clima de 'détente'. Mais razões teríamos, ainda, de celebração se pudéssemos ver confirmada, no futuro, o que parecer ser, no momento, a evolução desse clima para uma virtual 'entente'. Depende, em parte, de nós mesmos, os países que buscamos o desenvolvimento que essa 'entente' se concretize em nossa vantagem ou para nosso prejuízo. É até certo ponto natural que as grandes potências procurem essa entente e, sobretudo, a preservação do 'status quo', que, no entanto, só a curto prazo lhes beneficia. Mas, à sua sombra, e este é o único benefício que obtemos, os que somos menos fortes, é realizar uma política de cooperação mais estreita e descontraída no plano internacional. Devemos nos servir dessa abertura para logrарmos uma melhor coordenação dos países menos desenvolvidos na defesa de seus interesses de progresso econômico e social" (ONU-74).

Essa longa citação serve par registrar a inovação, que é basicamente a de aceitar o lado positivo da "détente" (cria oportunidade para a ação dos países em desenvolvimento) e, ao mesmo tempo, fixar uma reserva ao elogio: a "détente" não é incompatível com a tendência à preservação do "status quo", pode ser "estagnacinista." Assim se mantém, sem explicitá-lo, o tema do congelamento de poder e, em alguma medida, a responsabilidade das superpotências pelos "males do mundo" é diminuída na medida em que se afirma que, em última instância, são os próprios

países em desenvolvimento os responsáveis, em ação conjunta, pelas soluções para seu progresso.

É bem verdade que, em outros textos não divulgados à época, as críticas ao mecanismo da "détente" são mais contundentes. Na ESG, em 78, Silveira dirá que:

> "... a 'détente' tornou-se, apenas, um método extremamente precário e inadequado pelo qual as superpotências procuram encaminhar a questão magna da guerra e da paz. Inadequado, porque supõe a concentração permanente de poder decisório nas mãos das próprias superpotências quando o que está em jogo (...) é o destino de toda a humanidade (...) Precário, porque a 'détente' é revogável a qualquer tempo (...) É evidente a correlação negativa entre a paz e o crescente armamentismo nuclear" (ESG-78).

Diante dessa situação desconfortável, em que temos pequena influência sobre os conflitos e crises que nos afetam, resta, como solução, a perspectiva de que, conforme o país cresça e se afirme mais no cenário internacional, "nossas propostas serão mais ouvidas, à medida que sejam autenticamente brasileiras e que nosso perfil externo continue a ser globalmente informado pelo sistema valorativo que nos tem orientado" (idem). São expressões que ecoam, nitidamente, conceitos do artigo de Jânio para a revista *Foreign Affairs.*

Essa mudança conceitual se prende, como vimos, aos movimentos internos da rivalidade Leste-Oeste. A distensão exige, naturalmente, adaptações no discurso. Porém, não se altera o fato básico de que o sistema internacional é regido pela dinâmica bipolar. Essa circunstância faz com que se retome a crítica ao bipolarismo, com algumas diferenças. A primeira é a de que se corta, em boa medida, o conteúdo utópico do discurso, que, embora crítico, perde a carga de proposições. Isso se explicaria pela própria natureza da atitude pragmática, que levaria a uma autopercepção mais realista do que éramos. Na ESG, em 79, Silveira, após afirmar que "Não há dúvida de que o Brasil é hoje – e já o é há algum tempo – uma potência regional de primeira grandeza", admite que: "Uma avaliação realista

da nossa posição no concerto das nações não poderia deixar de reconhecer o nosso papel secundário, quando não marginal, nos temas mais importantes, naqueles de que realmente depende o futuro das nações e o da humanidade como um todo" (ESG-79).

O projeto de influir não é, no entanto, abandonado. Ao contrário, Silveira indica que as perspectivas de que venhamos a ter um papel internacional relevante existem, e um dos sinais é justamente o grau de atrito que a "emergência" brasileira provoca. Voltamos às suas palavras: "O que nem sempre se diz é que esta tão celebrada 'emergência' não é algo que suceda tranqüilamente, como fruto de um processo natural. Não só ela requer o esforço por desembaraçar-se das peias do subdesenvolvimento, como também encontra, no próprio país e de parte de outros países, resistências conscientes ou inconscientes, cuja transposição exige não só tenacidade e firmeza, mas também serenidade e imaginação" (ESG-79).

Essa análise constitui expressão de uma das diferenças básicas entre a política externa independente e o pragmatismo: este reflete e vive uma história de contradições reais, de negociações e pressões com os Estados Unidos, que obriga a um cuidadoso realismo. São conflitos localizados de interesse, com um país que não é mais moldável, em suas inclinações essenciais, por pressões externas. Nos anos 60, as contradições eram de outra índole, mais ideológicas, em torno do próprio modelo de organização social. A carga utópica era a chave da atitude do Brasil, que não deixava de incorporar o mundo de esperanças que o apogeu do processo de descolonização anunciava.

Por outro lado, na esteira do que se diz em 60, persiste o vigor crítico na análise das conseqüências nefastas do confronto. Assim, além da afirmação de que a "détente" pode corresponder à estagnação, dir-se-á que é insuficiente por que não resolve tensões regionais (ONU-76), não permite avanços reais em matéria de desarmamento, leva a uma marginalização do papel das Nações Unidas etc.

As afirmações mais enfáticas referem-se à temática do desarmamento, que tem uma objetividade que permite a crítica mais contundente ao comportamento das superpotências. Dirá, na ONU, na

abertura da Assembléia de 78, o Chanceler Silveira: "O que nos ameaça, a cada um de nós nesta sala, e a cada um dos cento e cinqüenta países que representamos, não é só o perigo de que essas armas venham um dia a ser usadas, mas também a própria existências desses arsenais" (ONU-78).

Em 79, a preocupação é revelar os limites do SALT: "Saudados em alguns círculos como um grande avanço no campo do desarmamento nuclear e descritos como não mais do que um passo limitado em direção ao que se poderia chamar de uma gerência racional da corrida armamentista, os acordos SALT-II são um resultado de tais negociações diretas entre as duas principais potências militares. Aos demais Estados, presumivelmente, será pedido que elogiem os acordos durante a presente sessão da Assembléia. Não nos oporemos a tal pedido" (ONU-79).

E o texto continua com a exortação a que negociações – defeituosas porque limitadas a dois atores e modestas nos objetivos – se integrem nos esforços multilaterais de desarmamento "geral e completo, sob efetivo controle internacional", expressão que definia os objetivos do Terceiro Mundo (se ainda é possível usar o conceito) nessa área.

Comparações

Vimos, no capítulo anterior, algumas das diferenças entre as perspectivas sobre o conflito Leste-Oeste nos dois momentos históricos estudados. Trata-se, agora, de sublinha aproximações. Selecionaremos duas, que parecem ser cruciais.

A primeira mostra que, nos dois momentos, um dos pontos centrais da política externa é o de não tomar partido no debate ideológico. Nas formulações, afirma-se, em diapasão diverso, a lealdade ao Ocidente, que será, contudo, qualificada com o argumento da contribuição brasileira própria, o cerne da autonomia. Em suma, o que os discursos revelam, com clareza, é a possibilidade de apresentar a política externa sem escolher lados na confrontação ideológica. A autonomia se identifica com o não-alinhamento com os blocos. San Tiago Dantas, com a habitual precisão, resume a atitude: "A independência é, acima de tudo, aquela posição que não se curva aos interesses de um bloco nem do outro, que não deseja

ver a sua conduta internacional predeterminada por uma aliança ou já decidida por determinadas afinidades políticas consideradas, de modo sistemático, como irremediáveis. Na verdade, a independência é para nós uma posição, em que só nos ligamos, só nos vinculamos, só nos predeterminados pela convicção democrática, fundamental ao nosso povo, pela concepção de paz e ordem social, que nos dispomos a defender em todos os terrenos e, para tanto, podemos um dia estar com um bloco, como estar com o outro; tanto fiscalizaremos os abusos e injustiças de um como e, também, nos neutros, muitas vezes, veremos uma posição isenta, capaz de interpretar os interesses de grande número, como às vezes verificaremos algo que se limita a estratégia política" (San Tiago Dantas, 183: 332) (outro texto que revela essa atitude é a apresentação que San Tiago Dantas faz na Câmara quando é escolhido representante do Brasil na ONU) (v. San Tiago Dantas, 1983: 328).

Que significa a autonomia ganha pela distância dos blocos? Entramos, aqui, no segundo ponto de aproximação, talvez não tão claro quanto o primeiro, mas que certamente é uma das premissas das construções conceituais nos dois momentos históricos. A premissa comum é a seguinte: quem se considera autônomo se proclama simultaneamente responsável. É isto que dá a chave conceitual para fundar a crítica ao poder, que o Brasil – e, em geral, os países do Terceiro Mundo – realizam. Tanto ao tempo da política externa independente quanto do pragmatismo, a insistência em apontar a irracionalidade da corrida armamentista, os seus efeitos nefastos sobre as crises regionais, o desvio de recursos para as necessidades nobres do atendimento às populações pobres, está, portanto, vinculada à noção de que o exercício de poder pelas superpotências é essencialmente irresponsável. Não se encontra, em nenhum dos textos, qualquer elogio ao comportamento das superpotências, mesmo quando, como vimos, aproximam-se pela distensão. É a irresponsabilidade do poder que o deslegitima e, conseqüentemente, "a contrario sensu", estabelece a legitimidade das propostas evidentemente racionais do Brasil (e dos países do Terceiro Mundo).

O argumento se tece, assim, com clareza: existe uma disputa entre as superpotências, que é irracional; se nos afastamos da

disputa e adotamos uma atitude não-alinhada, ganhamos condições de agir com racionalidade; portanto, nossas propostas são legítimas e positivas para a ordem internacional. Já vimos também que o elo faltante nesta cadeia é o das fontes reais da transformação da vida internacional. Se o sistema é organizado em termos de poder, será que só as vantagens da legitimidade são suficientes para alterá-lo, e da forma tão substancial como pedem os países em desenvolvimento?

O Pragmatismo e a Questão Norte-Sul

As posições sobre o processo econômico internacional estão fortemente condicionadas, à época, pelos problemas gerados pela crise do petróleo. A temática Norte-Sul não, contudo, abandonada. O momento em que aparece de forma mais expressiva ocorre, em 75, na ONU, quando o Chanceler Silveira propõe um esquema para negociações amplas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em outros pronunciamentos, especialmente na ESG, a dimensão da diferenciação entre países do Sul, evidenciada dramaticamente no caso dos importadores e exportadores de petróleo, é um elemento inevitável no diagnóstico das questões econômicas internacionais.

A propósito, vale a pena retomar trechos de uma análise desenvolvida por Silveira, em 79:

> "Ao antigo conflito Leste-Oeste se veio somar, assim, o conflito Norte-Sul. De certo modo, esta nova visão da realidade internacional é mais rica do que a anterior, já que admite diferenças de interesses – e, conseqüentemente, de atuação – onde antes se viam apenas blocos homogêneos. Conquanto mais complexa, tal visão não se liberta por completo dos vícios da concepção bipolar. Se, por um lado, se reconhece que um país pode ter mais de um papel nas relações internacionais – segundo se acentue o 'eixo' Leste-Oeste ou o 'eixo' Norte-Sul – por outro, continua-se a ter uma concepção essencialmente estática do quadro internacional e a ver a posição relativa de cada país nos dois conflitos como um dado invariável.
>
> Na verdade, essas categorizações não existem ao exame do processo histórico nas relações internacional. No que toca

ao conflito Leste-Oeste, várias nações mudaram sua posição relativa ao longo das últimas décadas, quer em virtude de revoluções ou outras mudanças de regime, quer em função do jogo de interesses entre as próprias superpotências. A mesma inadequação se revela no que toca à classificação dos países em desenvolvidos, que está subjacente à divisão Norte-Sul do mundo. Há, em primeiro lugar, a questão dos critérios que definiriam o desenvolvimento. Quais os elementos da vasta problemática do desenvolvimento que mereceriam maior ênfase? Devemos, ao classificar um país como desenvolvido ou subdesenvolvido, privilegiar critérios puramente econômicos (ou econômico-sociais) ou devemos sublinhar mais os aspectos políticos de desenvolvimento, ou seja, a capacidade de cada país de tomar decisões vitais de forma autônoma e soberana, reduzindo ao mínimo a interferência de fatores externos? Dependendo da resposta que se dê a essa pergunta, os mesmos países poderão ser classificados como desenvolvidos ou subdesenvolvidos. Por outro lado, as rápidas mudanças estruturais por que passam alguns países considerados subdesenvolvidos tornam, no mínimo, arriscado tentar enquadrá-los sem qualificações dentro do 'bloco subdesenvolvidos'. Tais mudanças, aliás, não estão limitadas à parte 'Sul' desse relacionamento. Também nos países do 'Norte desenvolvido' se assiste a importantes mudanças na posição e no poder relativo dos seus integrantes. O crescimento da dependência tecnológica – e, portanto, também da econômica e da política – de alguns deles em relação a uma ou outra superpotência introduz um elemento de certa ambigüidade na classificação de tais países como desenvolvidos (ESG-79).

Essa longa citação se justifica porque exprime, com clareza, as linhas de inflexão da diplomacia brasileira ao aceitar a diversidade do mundo. A análise é feita para um auditório fechado, mas serve, sem dúvida, como pano de fundo necessário para algumas qualificações importantes que serão introduzidas nas posições tradicionais sobre Norte-Sul (e Leste-Oeste, como vimos). A realidade mudara, e tornava-se crescentemente difícil aceitar, como blocos fechados com direções claras, o Norte, o Sul, o Leste e o Oeste. Porém, no discurso

público, especialmente nos foros internacionais, é impossível evitar adesão à ortodoxia, pois esta é que 'dá votos'."

Em outro discurso, ainda em 75, numa cerimônia de formatura em uma universidade particular, em Brasília, Silveira assinala a diferenciação da posição brasileira no Terceiro Mundo:

> "Se entendemos que a exasperação de muitos países do Terceiro Mundo contra as táticas dilatórias de países desenvolvidos os leva a atitudes demagógicas de confrontação, não partilhamos dessas táticas que reputamos, sobretudo, ineficientes. Como em todos os demais foros, achamos que o diálogo, a negociação, constituem veículos mais eficazes do que a deblateração" (*apud Estado de S. Paulo*, 26.08.1975).

Sintomaticamente, esse trecho é objeto de referências positivas em um editorial do jornal *O Estado de S. Paulo*, que o interpreta como uma crítica ao terceiro-mundismo e a volta aos ideais de política de política externa do que chamavam o Movimento de Março (ESP, "Nossa perene tradição diplomático", 26 de agosto de 1975).

Assim, podemos voltar à seqüência de observações que ratificam a ortodoxia e que constituem o núcleo das posições diplomáticas. Começa-se com um diagnóstico, que é de crise e de dificuldades. Dirá Silveira, na VII Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU, em 75, que:

> "O que é incontestável, é que a crise atual evidenciou, com terrível clareza, o potencial desestabilizador da divisão internacional de trabalho vigente, e os riscos, para a economia mundial como um todo, da atual estrutura das relações econômicas Norte-Sul."

Na ESG, em 77, o diagnóstico é repetido e localiza sérios obstáculos para o esforço nacional de desenvolvimento, justamente em virtude do modo iníquo pelo qual vinha operando a economia

internacional. As características perversas são, então, dissecadas: "Continua a economia internacional a caracterizar-se pela má distribuição do produto econômico, pela concentração dos recursos de capital e tecnologia, pela discriminação nas oportunidades de acesso aos mercados e pela exclusão da quase totalidade dos países do processo decisório internacional. Essa situação de assimetria global favorece a monopolização da riqueza mundial por um pequeno número de países" (ESG, 77).

O chanceler aponta, ainda, outros problemas, nascidos das circunstâncias da crise, que agravavam a posição dos países do Sul, tais como as perspectivas de recessão mundial, o aumento do protecionismo dos desenvolvidos (que se combinava com pressões para que os PEDs desmantelassem as barreiras que asseguravam a defesa de suas indústrias nascentes), o feitio seletivo e excludente do processo decisório sobre a economia internacional (e aí se referia ao peso das decisões da reunião de Bonn, em julho de 77, que continuava a trajetória das cúpulas do G-7), os esforços para "dividir" o Grupo dos países em desenvolvimento, com a criação da categoria dos ADCs (Advanced Developing Countries), grupo de países que perderia certas vantagens obtidas no contexto das UNCTADs, etc.

Outro dado dramático, e premonitoriamente apontado pelo Chanceler na ONU, em 76, é a perspectiva de que:

> "... a transferência líquida de capitais das áreas desenvolvidas para as menos desenvolvidas, vai-se tornando um mito. Em termos líquidos, esse fluxo logo poderá ocorrer do Sul para o Norte" (ONU-76).

Estamos, portanto, diante de dois elementos: um processo de crescente integração da economia internacional (que os efeitos globais da crise de petróleo demonstravam com clareza) e, de outro lado, o agravamento dos desequilíbrios entre o Norte e o Sul. O núcleo da tarefa econômica da diplomacia seria imaginar formas de "atenuar" as disparidades entre ricos e pobres. Voltemos ao discurso da Assembléia Especial de 75, texto onde o tema é desenvolvida de forma mais completa.

A proposta brasileira se constrói em várias etapas. Em primeiro lugar, apontada no discurso de 77, e verdadeira base jurídico-filosófica para as soluções diplomáticas já desenvolvidas em 76, está a idéia de que o desenvolvimento se constitui em um direito: "Neste final de século, o desenvolvimento socioeconômico é um direito dos povos e um direito de que estes não estão dispostos a abrir mão" (ONU-76). Em segundo lugar, define-se uma base econômica, fundamentada na idéia de que o crescimento dos PEDs serve positivamente aos países do Norte ("as transferências financeiras, se orientadas para setores produtivos, não se fazem em detrimento das possibilidades de crescimento dos próprios países desenvolvidos" (ONU-76).

A terceira etapa lida, propriamente, com a construção do argumento, e tem início mediante uma análise da própria natureza da gestão econômica no mundo contemporâneo. O que se vê nos países desenvolvidos de economia de mercado é um "abrandamento dos ideais absolutos do liberalismo clássico", que significou um "aumento da capacidade dos governos de evitar ou pelo menos de atenuar tantos as flutuações mais drásticas da atividade econômica interna quanto os casos mais extremados ou as conseqüências mais dramáticas das desigualdades na distribuição nacional da renda" (ONU, 75). O controle da economia serve, portanto, a bons propósitos e a questão, agora, é usar a experiência para a vida internacional onde – continua o diagnóstico – nada foi feito, nos últimos vinte anos, para evitar as conseqüências das crises econômicas ou para reduzir o hiato econômico.

Há, na verdade, situações diferenciadas no plano internacional: entre os industrializados ocorre uma "estrutura normativa relativamente eficaz, capaz de disciplinar a evolução global com vistas àquele desenvolvimento harmônico que a maioria desses países já vêm, graças à ação desses governos, alcançando internamente"; porém, nas relações Norte-Sul, predomina um virtual "laissez-faire", que impede o alcance dos objetivos de harmonia. Diante disso, é imperativo estabelecer um conjunto de normas que regulem especificamente – aceitando as diferenciações econômicas – as relações entre industrializados e PEDs. Não é possível adaptar as normas vigentes entre os industrializados à situação Norte-Sul, e

as propostas que estão sendo debatidas, seja no GATT (Rodada Tóquio) seja no FMI, revelam-se insuficientes para atingir os objetivos necessários à boa ordem internacional. Daí a proposta no sentido de que se busque "negociar um Acordo Geral sobre Comércio entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com vistas a fixar novas regras do jogo para o comércio Norte-Sul".

Valeria ainda assinalar que o Acordo seria efetivamente um "acordo" negociado, com base em concessões recíprocas, mediante o qual os dois lados poderiam receber benefícios mútuos, embora não vantagens comparáveis, tendo em vista a diferença de níveis de desenvolvimento. Enfim, o Acordo abriria a possibilidade de superar a perspectiva das relações Norte-Sul, como um jogo em que os ganhos de um seriam as desvantagens do outro lado.

E, a conclusão, reintroduzindo a idéia de reforma da ordem internacional, se sustenta na perspectiva de que: "O chamado diálogo Norte-Sul só pode chegar a bom termo (...) se conduzido mediante um encontro de vontades políticas, empenhadas na reforma do sistema de intercâmbio entre as nações" (ESG-78).

Ao propor o Acordo Norte-Sul, o Chanceler Silveira toca num ponto central do projeto sulista, que é o de mudar a ordem internacional pela negociação política. A ordem "natural" do liberalismo, fundada na igualdade e na reciprocidade, era produtora de relações injustas, como, desde os anos 50, provava a CEPAL, com a hipótese da deterioração dos termos de intercâmbio. Assim, o estabelecimento de relações não-recíprocas entre desiguais, que corrigisse as disparidades mais gritantes entre ricos e pobres, só seria alcançada com trabalho político. Essa atitude se realiza, assim, em diversos locais de negociação, como a Conferência de Direito do Mar, a Conferência de Ciência e Tecnologia, a negociação de sistemas de preferências na UNCTAD.

Um último aspecto a ser mencionado com relação a este tema, é o de que, para a história do pragmatismo, tão importante quanto a natureza da relação Norte-Sul, são as ligações Sul-Sul. Uma das marcas do PR é justamente uma profunda mudança nas relações do Brasil com o mundo em desenvolvimento. As inovações diferenciadoras são a aproximação com os africanos, num diapasão novo, aberto pelo reconhecimento do governo angolano, o reatamento

com a República Popular da China, a intensificação das relações com os árabes. Esses gestos são, aliás, o núcleo da crítica ao tom"terceiro-mundista" da ação externa.

Comparações entre os Dois Momentos: Norte-Sul

Há, na temática Norte-Sul, pontos claros de aproximação entre a política externa independente e o pragmatismo: (i) – a consciência de que o mundo da economia é integrado e interdependente – patente nos dois discursos e que constitui uma base de fato a partir da qual as reivindicações "sulinas" podem ser articuladas; (ii) – o desconforto com a divisão internacional do trabalho, que opera de forma iníqua (a especialização não é neutra e, na linha cepalina, existem umas melhores do que outras, o que leva que alguns países a assegurar acumulação permanente de vantagens; nesse contexto, o objetivo é fazer com que os PEDs ascendam às "boas vantagens"); (iii) – a existência de um fundamento ético ou jurídico (direito ao desenvolvimento), que sustenta as reivindicações do Sul, e que corre paralelo ao argumento do auto-interesse (se os industrializados atendessem ao que pede o Sul, seriam também beneficiados); (iv) – o delineamento, em ambos os discursos, da hipótese segundo a qual o "futuro será pior do que o presente", a crise que se agrava; (v) a proposta de criação de mecanismos multilaterais que encaminhariam o processo de atenuação das diferenças.

As principais diferenças ocorrem, em primeiro lugar, no plano da relação entre o econômico e o político, e são mais explícitas nos anos 60, quando a temática da segurança econômica coletiva funciona como uma espécie de "pano de fundo" para a apresentação dos temas Norte-Sul. No caso do pragmatismo, a trave de sustentação é, como vimos, o sucesso do "controle econômico" no âmbito nacional. As injustiças que os sistemas econômicos criam são vencidas pela intervenção, pela ação deliberada dos governos, como prova o que ocorre no mundo desenvolvido, dentro dos países e entre os países. Existe uma espécie de transferência do keynesianismo para o plano internacional.

Um segundo elemento de diferenciação diz respeito aos mecanismos diplomáticos de superação das diferenças. Em 60, ainda no processo de preparação das UNCTADs, sem que se tivesse vivido

nada semelhante às dificuldades provocadas pela crise do petróleo, as propostas sugerem mecanismos mais concessivos e a idéia da ajuda está presente. No pragmatismo, os termos são necessariamente outros e, apesar de diferenciadas, aceitam-se concessões mútuas. O jogo da reciprocidade é admitido explicitamente. O lançamento do Acordo em 76, talvez fosse um tanto utópico, mais plataforma política do que propriamente instrumento de negociação. Seus fundamentos filosóficos, porém, são os da reciprocidade e da barganha.

Observações Analíticas sobre o Discurso do Pragmatismo

Para fechar estes comentários – e manter uma simetria com a análise sobre a PEI – caberia uma discussão que seguisse a inspiração de Holbraad. A análise teria, como núcleo, a mesma idéia de Potência Média, que induz, como vimos, a um comportamento "autônomo." Essa é a chave ideológica para que um país médio, no campo da hegemonia de uma superpotência, se torne pressuposto das ações que marcariam a sua participação diferenciada no sistema internacional. Antes de ser "ponte", de "mediar", a política eterna tem que se diferenciar. Ser "autônoma".[444]

Aliás, para situar o problema, vamos voltar à política externa independente e lembrar as observações de um dos formuladores diplomáticos do período. Afonso Arinos: "No quadro atual o Brasil não pode ocupar um posto de grande potência embora tenda para isso, se os seus governantes, até o fim do século, souberem conduzi-lo. Nosso posição, com a prática de uma política externa conveniente, seria de primeiro plano entre as potências de segunda ordem, como, sem olharmos os campos ideológicos, Itália, Espanha, Austrália, México, e República Árabe Unida" (Arinos, 1979: 847).

Mais adiante, depois de afirmar que a autonomia "é a única forma pela qual as personalidades nacionais podem se manifestar", completa, com uma dose de otimismo:

> "... a autonomia nacional nas deliberações internacionais é (...) a contribuição mais útil que os Estados de segunda ordem

> podem dar aos de primeira, em cuja área de influência se encontrem, para o bom êxito das soluções de interesse comum e a ação autônoma das potências secundárias visa sempre às soluções pacíficas" (*idem*, p. 849).

A perspectiva de autonomia tem duas dimensões conceituais básicas: a não-opção entre blocos na guerra fria e a opção pela reforma da ordem internacional no plano Norte-Sul. Já vimos que essas opções nunca foram "radicais" pois, afinal, como no tempo da PEI, continuávamos ocidentais e capitalistas e, portanto, vinculados, de forma especial, aos EUA (inclusive por um "memorando de entendimento" Kissinger-Silveira que abria um canal privilegiado de diálogo com os EUA). O processo de conciliar os dois movimentos, a neutralidade com o pertencimento ao Ocidente e o capitalismo com a reforma da ordem econômica, transforma-se em um dos problemas centrais da formulação diplomática (e, em certa medida, da prática diplomática, sobretudo se olharmos para as reclamações de incoerência que despontavam em episódios como o do estabelecimento de relações com Angola, ato que, em último instância, estaria endossando, na visão dos críticos, ganhos soviéticos e para os juízos à fragilidade do agrupamento terceiro-mundista).

Vale retomar algumas das formulações do Ministro Silveira a respeito desses temas. Na realidade, o tema Leste-Oeste tem dois desdobramentos, o da dimensão americana (na medida em que os EUA lideram o bloco, e o ocidentalismo é, em boa parte, medido pelo grau de nossa adesão às doutrinas e ações norte-americanas), e o da dimensão ocidental (sobretudo porque as medidas de autonomia – e portanto de distância em relação aos EUA – dão-se no marco de algo maior que as relações bilaterais com os Estados Unidos; dão-se no marco maior da presença ocidental do Brasil). O relacionamento com os EUA, ao tempo de Geisel, é difícil e, especialmente depois que assume Carter, envolve situações de evidente atrito (os casos mais conhecidos são o do Alemanha). Como "rompimentos" com os EUA são impossíveis, seria necessário encontrar uma chave conceitual que permitisse, ao mesmo tempo, amizade (e aceitação de liderança) e diferenças. Como lembram os que trabalharam com Silveira nos primeiros momentos da formulação da

política externa, a preocupação era fazer com que o Brasil retomasse o direito de formular sua posição em função de posições próprias, sem se preocupar em satisfazer as pressões e reclamos dos americanos (Lampreia). Esse é o núcleo da idéia de "não-alinhamento automático", que encontra, no mesmo texto da ESG em 78, uma formulação elegante: "Nas relações com Washington, pode o governo brasileiro realizar as indispensáveis correções de curso, como demonstra, entre outros, o episódio da denúncia dos antiquados acordos que regulavam a nossa cooperação militar. Ficou, também, claro que o governo brasileiro reconhece que os EUA continuam a desempenhar as funções de líder do Mundo Ocidental, mas, em seu relacionamento, distingue as oportunidades em que Washington atua internacionalmente em decorrência dessa função de liderança, das ocasiões em que simplesmente responde a interesses nacionais norte-americanos, que dizem respeito exclusivamente aos EUA e não comprometem o Ocidente como um todo" (ESG-78).

É uma atitude conceitualmente audaciosa, a de o liderado atribuir a si o juízo sobre aquelas ações do líder que em tese deveria seguir e acatar. Mas, é também, sintomática da necessidade de afirmação da liberdade da diplomacia num momento em que divergíamos dos EUA em todos os temas expressivos da agenda internacional (quer globais, como desarmamento, direitos humanos etc., quer regionais, como Angola, questão palestina etc.).

Outro sintoma da mesma necessidade é buscar caracterizar, como sinal que "diferencie o Ocidente", a existência de uma comunidade de nações livres e soberanas, que aceita plenamente as diversidades nacionais. E, completava-se: "No Ocidente, há espaços políticos para a afirmação de soberanias e para a promoção de mudança da atual divisão internacional do trabalho" (ESG-78). Ocidente quer dizer diversidade, pluralismo.

É assim que a concepção de Ocidente ganha, menos que uma perspectiva política, sentido diplomático, centrado na idéia de soberania, de diversidade, de reforma, de participação na formação dos grandes consensos ocidentais etc. As próprias condições do país, ainda em fase de construção da abertura, impediam uma adesão aos valores que, tradicionalmente, são identificados com o

Ocidente, como o da democracia, dos direitos humanos, do liberalismo etc.

Para marcar a comparação com a PEI, lembremos uma referência de Arinos, em seu discurso de posse no Itamaraty, em que falava:

> ... nossa contribuição ao mundo cristão-democrático, ao qual indiscutivelmente pertencemos, só será efetiva na medida em representarmos, dentro dele, a parcela de autoridade que nos cabe, e na medida em que assumirmos uma responsabilidade de exprimir as aspirações e reivindicações que estamos no dever e em condições de manifestar. O reconhecimento da autonomia e autenticidade de nações como as da América Latina, ou as novas do mundo afro-asiático, é um enriquecimento para o mundo livre, ao passo que a tentativa de enquadramento desses povos (...) em um sistema que lhes é artificial, de normas e responsabilidades, é um meio certo de criar, dentro deles, naturais reservas e resistências" (Arinos, 1979: 883).

As expressões "mundo cristão-democrático" e "mundo livre", que precedem e justificam a "autonomia", nos davam, claramente, a marca ocidental, uma medida de alinhamento no campo dos valores, que vai se atenuar no pragmatismo. E a solução do pertencimento ao Ocidente fica mais limitada, resultado talvez da própria diferença na compreensão da "autonomia".

Um outro ponto a assinalar é o de que existe, em conferências do Chanceler Silveira, um curioso contraste entre a definição clara do que é Ocidente e as hesitações na conceituação do Terceiro Mundo. É bem verdade que, neste segundo caso, estamos falando de textos – ou melhor, de um texto, o da ESG-77 –, que não chegou a ser divulgado ao público. Mas, ao reconhecer as diferenças entre PEDs, diferenças que poderiam derivar dos critérios usados (nível econômico, nível social, autonomia de decisão etc.) ou mesmo dos ritmos de transformação ("as rápidas mudanças estruturais por que passam alguns dos países subdesenvolvidos tornam, no mínimo, arriscado tentar enquadrá-los sem qualificações dentro do 'bloco desenvolvido'"), as hesitações conceituais desembocavam na

própria situação brasileira, vista também como "peculiar." E continuava:

> ... país com enormes potencialidades que começam apenas a ser exploradas, com uma população jovem e motivada para o progresso, o Brasil, a despeito dos grandes problemas que ainda tem que enfrentar nos campos social e econômico, não pode mais ser incluído na mesma categoria genérica em que figuram nações que mal iniciaram a organizar as suas economias, em muitos casos ainda totalmente submetidas ao modelo colonial (...) Esta constatação realista, nós a fazemos com a consciência plena de que o novo estágio alcançado não traz apenas vantagens, mas implica maiores responsabilidades – internas e internacionais – cujo peso é desconhecido por outras nações em fases ainda mais atrasadas de desenvolvimento" (ESG-77).

De novo, em outros termos, é verdade, revela-se a contradição entre a vontade de liberdade e os limites impostos pelo pertencimento a um agrupamento, seja o Ocidental, seja o Terceiro Mundo. A solução, neste segundo caso, é também admitir a variedade e, conseqüentemente, a diversidade de caminhos de atuação. É essa a solução natural para uma "diplomacia orgulhosa", de um país que se quer afirmar no cenário internacional, mas encontra os limites das próprias condições estruturais. O discurso sobre a diversidade terceiro-mundista, por isso mesmo, não aparece publicamente. Afinal, o caminho de nossa afirmação, de nossas peculiaridades, se exprimia, em boa parte, através de posições diferenciadas justamente em alguns dos grandes temas terceiro-mundistas, como a condenação do "apartheid", a defesa da autonomia palestina etc.

Observações Conclusivas
Aproximações: a Autonomia pelo Contraste

Não é difícil comprovar a hipótese de que as formulações conceituais da política externa independente e do pragmatismo são muito próximas. Embora diversos, os mundos para os quais se

elabora a política externa brasileira, em 60 e 74, guardam características estruturais próximas: as variações da disputa Leste-Oeste dominam o sistema e, de outro lado, as diferenças entre Norte e Sul organizam, de várias maneiras, a vida dos organismos multilaterais. Há que se considerar, ainda, que, malgrado os avanços econômicos significativos, o Brasil dos anos 70 ainda é um país em desenvolvimento e seu *status* internacional não se altera significativamente: não era um participante central do jogo estratégico, nem suficientemente rico para adotar uma atitude conservadora em economia.

Assim, é natural que, do ângulo da formulação doutrinária, nos dois momentos, a lógica da autonomia se construa por contraste com o que preconizam os hegemônicos. Isto significa, basicamente, distância em relação à disputa ideológica ao mesmo tempo em que se adotam propostas reformistas da ordem mundial. Ao longo deste ensaio, vimos as diversas expressões do contraste: solução dos problemas internacionais por critérios diferentes dos de poder, mediação entre as superpotências, reforma da ordem econômica internacional e adoção da tese de que a divisão entre Ricos e Pobres deve ser compensada por mecanismos não-recíprocos etc.[445]

A outra dimensão da autonomia era a universalização de contatos que começaria justamente pela retomada daqueles relacionamentos que tinham sido bloqueados por hipotecas ideológicas. Um evidente sinal "físico" é o de que tanto a política externa independente quanto o pragmatismo coincidem com episódios de abertura de missões diplomáticas. É importante considerar que a universalização deveria estar lastreada em laços concretos e, assim, as possibilidades de levá-la adiante dependiam fundamentalmente da capacidade de ação governamental e das próprias possibilidades concretas de projeção da economia brasileira, bem mais significativas em meados da década de 70, ao tempo do pragmatismo.

As diferenças não ficam, contudo, somente na faixa das possibilidades concretas. São mais amplas e vale resumi-las, procurando explicar porque acontecem:

(a) – pela natureza do regime: um exemplo é a própria concepção de Ocidente que, sobretudo nas primeiras formulações da política externa independente, é mais ortodoxa do

que na década de 70, quando vivíamos ainda sob um regime autoritário (em transição para a democracia mas que tenta controlar o processo de sua autotransformação), e quando se define o Ocidente pela diversidade e pluralidade de concepções (aceitar o sentido democrático do Ocidente corresponderia, de uma certa maneira, a aceitar as críticas na área de direitos humanos que surgiam, de vários setores, contra o governo brasileiro);

(b) – pelas exigências da conjuntura política interna: no período Jânio, a política externa servia como contraparte de um "conservadorismo" em matéria de política econômica;[446] no período Goulart, como a expressão de disposição reformista interna, o que dá um tom mais ufanista ao discurso, em contrapartida, como feitio não mobilizador – e até, didático – da retórica do pragmatismo;

(c) – pela natureza do momento diplomático brasileiro: num primeiro exame, são muito próximos os desafios dos dois momentos que estamos analisando: afirmar autonomia em relação à disputa ideológica, estabelecer formas de aproximação com os socialistas (em 60, URSS; em 75, China), definir novas linhas de atividade diplomática na África, na Ásia, estreitar laços com os países do Sul nos foros multilaterais etc. Existe, porém, uma diferença de natureza diplomática entre os dois momentos. Em 60, o rito é de iniciação e tratava-se de propor, quase como projeto intelectual, novas modalidades de ação diplomática, para um mundo que também se renovava, com a descolonização. Em 74, o contraponto é com uma história que revelava, claramente, medida significativa de não isolamento diplomático do país, sobretudo em foros multilaterais, onde as afinidades com as teses terceiro-mundistas eram essenciais para obter ganhos políticos. As desvantagens diplomáticas de determinadas opções, como as relações com Formosa, a eqüidistância no Oriente Médio, a aproximação com Portugal, estavam claras. Se comparamos as referências que Afonso Arinos faz em suas memórias aos momentos iniciais da diplomacia de Jânio, preocupada com afirmações doutrinárias de autonomia e com uns poucos problemas específicos (Cuba, Portugal etc.) com

depoimentos sobre as primeiras articulações de Silveira, a conclusão se evidencia. No pragmatismo, a construção diplomática se faz sobre problemas e sobre problemas que definem o próprio perfil internacional do país. Ao lado da questão de Itaipu – que também terá desdobramentos internacionais, embora de dimensão específica –, havia que atualizar a atitude em relação aos EUA (com a doutrina do não-alinhamento automático), corrigir a posição no Oriente Médio (e, para isto, se faz, ainda no dia da posse, uma circular-telegráfica, com o repúdio brasileiro à ocupação de territórios árabes pelo uso da força), eliminar a distância em relação à África (o que teria evidentes implicações internas, servido como "primeiro capítulo da abertura política que Geisel desejava promover no Brasil"), e, finalmente, reatar relações com a China. Há outras dimensões da política externa, sobretudo uma vertente européia, que, na linha de universalização, serve de contraponto, no âmbito ocidental, ao peso natural das relações com os EUA. Mas, o que se disse é suficiente para demonstrar a peculiaridade do ponto de partida do pragmatismo, que se revelará, p. ex., na preocupação maior com as crises regionais, uma vez que, naquele momento, passávamos a ter interesses concretos no Oriente Médio, na África etc. Era simplesmente impossível, para um país como o Brasil, ir adiante em processos de aproximação com os árabes ou africanos se não houvesse uma mudança importante nas posições sobre a Palestina e sobre o relacionamento com a África do Sul, o que explica a "ousadia" do voto sionista e do estabelecimento de relações com Angola, ambos os movimentos em clara contradição com posições norte-americanas;[447]

(d) – pelas diferenças da conjuntura internacional: a "détente" dos anos 70 obriga a uma interpretação matizada dos macro-processos internacionais, em que, embora discreta e qualificada, uma palavra de "louvor" ao comportamento das Potências era introduzida; da mesma forma, a evolução do processo Norte-Sul traz modificação na perspectiva brasileira sobre a economia internacional.

Talvez a soma desses pontos sirva para esboçar uma pré-teoria para a compreensão do discurso diplomático brasileiro.

Avaliação do Discurso

O propósito deste ensaio não é o de avaliar o êxito da política externa independente ou do pragmatismo, mas simplesmente o de chamar atenção para um dos elementos, o discurso, que deve compor a análise do processo diplomático. Porém, são inevitáveis, ainda que simplesmente como um sumário de perguntas, algumas indagações sobre como avaliar as formulações conceituais da política externa brasileira nos demais momentos estudados.

I – A lógica interna:

No mundo político moderno, em que as idéias têm que se apresentar como articulações da melhor razão, a plausibilidade torna-se componente indispensável à composição da função legitimadora do discurso. O argumento deve estar de tal forma tecido que pareça razoável, que pareça lógico. Deve ser capaz de dissolver as contradições que, necessariamente, a prática revela. Os elementos conceituais, acima resumidos, tinham a virtude do feitio sistemático (as diversas peças do argumento se encaixavam: era relativamente fácil demonstrar que autonomia e universalização eram sinônimos), da congruência entre o comportamento ético e o político (as propostas de reforma eram ostensivas e plausivelmente tecidas pela razão, e não exclusivamente pelo interesse) e os componentes políticos e econômicos revelavam harmonia. Por tudo isto, não seria incorreto dizer que a primeira virtude dos discursos da PEI e do PR seria a consistência, donde viria, talvez, a força inspiradora que tiveram durante tanto tempo.

II – A coerência: teoria e prática:

O segundo elemento a considerar é o que trata o discurso como elemento de avaliação da realidade. O discurso político lança, inevitavelmente, critérios que passam a valer como fontes críticas daquilo que faz quem o propõe. É o tema da coerência. Não se trata, agora, de fazer um exame, ponto por ponto, do que fizeram a PEI e

o PR e avaliá-los em função dos projetos de Jânio-Goulart e de Geisel. Mas, simplesmente, de dar exemplos de coerência ou não.

Ao tempo da política externa independente, o melhor exemplo – e mais persistente – de realização da autonomia por contraste foi a política em relação a Cuba. Os seus lances mais importantes estão descritos nas memórias de Afonso Arinos e nos depoimentos de San Tiago Dantas. O que interessa reter é que o governo brasileiro propõe uma interpretação do fenômeno cubano que é radicalmente diversa da norte-americana. O diagnóstico sobre o grau de ameaça representado por Cuba é próprio e, conseqüentemente, o esforço diplomático permanente é de propiciar o diálogo e evitar as práticas intervencionistas. O Brasil apresenta-se como um país maduro, que não se pode recusar ao risco de conviver (1983: 385). Assim, diante da disputa dos blocos, preconiza-se a convivência como a atitude razoável, caminho privilegiado para diminuir as tensões internacionais. Evita-se a atitude ideológica, e as teses são uma combinação do jurídico (preservar a autodeterminação) e do político (as desvantagens do isolamento cubano para a convivência continental).

Do lado da incoerência, o exemplo mais claro é o do cuidado nas relações com Portugal e suas províncias ultramarinas. Normalmente, a solidariedade com os povos oprimidos determinaria uma política mais clara de apoio à autodeterminação que, no entanto, foi bloqueada pela força de setores conservadores.

O pragmatismo terá inúmeros exemplos de coerência e o artigo de Souto Maior, nesta coleção, comprova isso. Porém, para sublinhar apenas dois, mencionemos a liberdade com que se agiu no caso do rompimento do Acordo Militar com os EUA, quando se interpreta que a atitude do governo norte-americano atenta contra interesses nacionais e tem feição intervencionista. O outro seria o Acordo Nuclear com a Alemanha, que também pode ser interpretada no diapasão da autonomia e da universalização. A história das pressões americanas para coibir e restringir o acordo são bem conhecidas e estão apresentadas, de forma impecável, por Maria Regina Soares de Lima (Soares de Lima, 1986: 357).

Quanto à incoerência, os que criticam o pragmatismo apontam, em primeiro lugar, um problema no plano da formulação, com as

ambigüidades do conceito escolhido para definir o "pertencimento ao Ocidente." Na verdade, ao tempo da PEI, a nossa fidelidade ao "ocidentalismo ortodoxo" combina-se com uma retórica autonomista e crítica contundente; no pragmatismo, o "ocidentalismo heterodoxo" corresponde a uma linguagem mais cuidada, reflexo da situação de "transição controlada" em que se encontra o Brasil. Mais do que fidelidade a valores, o "ocidentalismo" exprimir-se-á em plataforma de autonomia, necessária para "criar distância" e encaminhar uma série de conflitos específicos de interesses com os EUA. Assim, enquanto, na PEI, a primeira medida de quem avalia incoerência é a de buscar a distância entre o projeto e a prática, no pragmatismo, a formulação incorpora em si mesmo as ambigüidades da própria situação do país.[448] Uma segunda linha de crítica vai apontar contradições e fragilidades em temas mais específicos: teria havido incongruência entre o reformismo do discurso e uma realidade de bilateralismo que buscava vantagens concretas (como se alguma ação de política externa pudesse ser absolutamente desinteressada), entre o sentido pragmático de determinadas ações e a fragilidade de resultados concretos (como na aproximação com os africanos, que teria parcos resultados econômicos), entre a vontade de autonomia e o dobrar-se a interesses localizados (como no voto sionista).

III – A função de ocultamento:

A relação entre o discurso e a realidade tem, pelo menos, dois planos. O primeiro é o da coerência de um projeto e suas realizações, que vimos supra. O segundo plano é o ideológico. Que oculta o discurso da autonomia? Nas análises sobre os grandes núcleos dos aparelhos ideológicos do Estado, as idéias hegemônicas ocultam o seu oposto. No mundo burguês, dirá a análise marxista clássica, a liberdade oculta um determinado sistema de dominação, que cria a ilusão de liberdade para todos, quando só a concede realmente aos proprietários dos meios de produção. Como transferir essa análise para o plano do discurso diplomático? O discurso da autonomia por contraste oculta uma estrutura de dependência? A técnica do contraste acentua ou reduz as dependências reais?

No plano interno, a revelação do ocultamento seria realizada por um sujeito histórico alternativo ao hegemônico, por um sujeito que fosse portador de um projeto de liberdade diferente, própria, mais humana do que a burguesa. Ora, no caso das relações internacionais, se aceitamos o Estado como ator privilegiado, a autonomia que se busca é sempre a de ampliar a sua margem de manobra. Neste sentido, a escolha da universalização parece representar, sem dúvida, um caminho adequado para a conquista de trunfos diplomáticos. As soluções alternativas, naqueles momentos históricos, poderiam trazer outro tipo de vantagem, mas não corresponderiam a uma visão mais "simples" do aumento da margem de manobra.

A concepção de autonomia, em 60 e 74, deverá, também, ser analisada do ângulo de quem ganha politicamente com sua adoção? O Estado se fortalece e, com ele, que grupos? Quem é o sujeito – além do Estado – que ganha com o aumento da margem de manobra diplomática? Essa pergunta já faz parte de um universo que a análise exclusivamente diplomática não resolve. A indagação abre o tema do tipo de sistema de dominação, nos dois períodos que examinamos, de suas diferenças e semelhanças. E, o passo seguinte, mais sociológico do que diplomático, é o de investigar como se traduzem socialmente os ganhos derivados das diversas opções de política externa.

IV – Análise das vantagens políticas:

Na identificação de autonomia e universalização, o ganho político é evidente e o discurso desempenha o seu papel. É um recurso de poder, uma baliza positiva, que traz ganhos internos, na medida em que, sobretudo no pragmatismo, ajuda ao consenso e realiza, no internacional, uma prática democrática que a abertura de Geisel anunciava internamente e, também, ganhos diplomáticos, na medida em que a atitude reformista – e, em certas circunstâncias, claramente diferenciada da atitude das superpotências – cria pontes com áreas novas para a política externa (especialmente, a África e o Oriente Médio).

Vale lembrar que a relação interno/externa é mais complexa no período Geisel do que no de Jânio-Jango. Neste, como vimos, a polarização interna reforça a polêmica sobre o processo internacional.

Com Geisel, o movimento é mais sutil. O "terceiro-mundismo" não fecha as portas para as potências ocidentais e o momento é rico na aproximação com a Alemanha e com o Japão.

V – Limites:

Os limites reais do discurso autonomista só se revelam plenamente quando muda a situação histórica. A teoria da autonomia, tanto em 60 quanto em 74, depende de um mundo irrazoável para afirmar-se razoável. A razão brasileira – e dos países em desenvolvimento – define-se por contraste com a irracionalidade dos Poderosos, que tinha expressões claras na corrida armamentista, na exacerbação de crises regionais, na resistência a mudar uma ordem econômica claramente injusta. Com o esgotamento da guerra fria e a consagração liberal, o desafio, para os países sem reservas de poder, é justamente o de redesenhar argumentos de razão, refazer o discurso.

Referências Bibliográficas

Documentação

Os textos de discursos nas Nações Unidas encontram-se publicados, em inglês, nos anais da Assembléia Geral. No Brasil, os da gestão Silveira estão disponíveis na Resenha de Política Externa, publicação regular do Ministério das Relações Exteriores.

Foram consultadas as Mensagens enviadas pelos Presidentes da República ao Congresso, os documentos sobre relações internacionais do Arquivo San Tiago Dantas, depositado no Arquivo Nacional, e os textos de conferências na ESG, pronunciados pelo Ministro Silveira.

Livros e Artigos

ARAUJO, B. J. "A política externa no governo Jânio Quadros", trabalho apresentado ao II Seminário Nacional, USP, Política Internacional & Comparada, 1991.

ARAUJO, B. J. "Politique Extérieure et Contradiction du Capitalisme Dépendant: Le Gouvernement Jânio Quadros au Brésil",

Tese de Doutoramento do 3o Ciclo, apresentada ao Centro Universitário de Vincennes, 1970.

ARINOS, A., *A Alma do Tempo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1979.

BRITO CRUZ, J. H. "Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira no Período da "Política Externa Independente", *Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*, in: Sérgio Danese (Org.), CADERNOS DO IPRI, nº 2, Brasília, 1989.

BURNS, B. "Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy", *in Journal of Inter-American Studies*, vol. IX, nº 2, 1967, pp. 195-212.

CARDOSO, M. L. "Ideologia do Desenvolvimento, Brasil: JK-JQ", tese de doutoramento apresentada a USP, São Paulo, 1972.

DANTAS, S. *Perfis parlamentares*, seleção e introdução de Marcílio Marques Moreira, Brasília, Câmara dos Deputados, 1983.

HOLBRAAD, C. *Middle powers in international politics*. New York: St. Martin's Press, 1984.

JAGUARIBE, H., *Novo cenário internacional*, Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.

________. *O nacionalismo na realidade brasileira.* Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

KAPLAN, M. "Variants on six models of the international system", *in:* Rosenau, J. (ed.), *International Politics and Foreign Relations*, New York, The Free Press, 1969, pp. 291-304.

LAFER, C. *O Brasil e a crise do sistema mundial*. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LAFER, C., *Paradoxos e possibilidades*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

________. "Uma interpretação do sistema de relações internacionais do Brasil", *in:* Lafer e Peña, *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.

LAMPREIA, L. F. Nota manuscrita s/d feita a pedido do autor sobre o início da gestão Silveira.

MARTINS, C. E. "A evolução da política externa brasileira na década 64/74", in: *Novos Estudos* , CEBRAP 12, 1975.

MOURA, G. *A autonomia na dependência*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

QUADROS, J. "A nova política externa do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 4, nº I, 1962: 150-156 (o artigo foi originalmente publicado na *Foreign Affairs*, na edição de outubro de 1961).

RICO, C. *Hacia la globalización, in México y el Mundo*, vol. VIII, Mexico, Senado de la República, 1991.

SCHLESINGER, A. *The cycles of American History*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1986.

SEIXAS CORRÊA. "Da confrontação à confrontação: as relação EUA-URSS, o Brasil e as superpotências", tese apresentada ao IV Curso de Altos Estudos, do Instituto Rio Branco, Brasília, 1981.

SKIDMORE, T. *Brasil: De Castelo a Tancredo*, Rio, Paz e Terra, 1988.

SOARES DE LIMA, M. R. "The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, Trade and Itaipu", tese de doutoramento apresentada à Universidade de Vanderbilt, agosto de 1986.

SOUTO MAIOR, L. "O pragmatismo responsável", 1991, mimeo.

STORRS, K. L. "Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964: Background, Tenets, Linkage to Domestic Politics, and Aftermath", tese de doutorado, apresentada a Faculdade Cornell, janeiro de 1973. Publicada pelo *Latin American Studies Program Dissertation Series*.

TORRES, B. *De la Guerra al Mundo Bipolar, in Mexico y el Mundo*, vol. VII. México: Senado de la Republica, 1991.

WALTZ, K. *Man, the State and War*. New York: Columbia Universtiy Press, 1959.

O “Pragmatismo Responsável”

Luiz Augusto P. Souto Maior

O governo do General Ernesto Geisel representou um claro ponto de inflexão na política internacional que, com algumas diferenças de matiz entre os três períodos presidenciais anteriores, vinha sendo seguida pelo Brasil desde a intervenção militar[449] de 1964. A ênfase na identificação ideológica com o bloco político-militar ocidental, que caracterizara o governo Castelo Branco e que apenas fora atenuada durante a gestão do General Costa e Silva, cedeu lugar a uma orientação mais pragmática. A nova linha de atuação diplomática passou a dar prioridade aos interesses nacionais autonomamente definidos, rejeitando um alinhamento automático e apriorístico com o Mundo Ocidental, com cujos valores declarava, entretanto, seguir identificando-se. No dizer de Hélio Jaguaribe, a diplomacia do período Geisel-Silveira[450] “livrou o país da alienação da política de fronteiras ideológicas e de alinhamento automático com os Estados Unidos o que o tinham lamentavelmente submetido os anteriores governos militares, instaurando uma política externa independente, pragmaticamente a serviço dos interesses nacionais.”[451]

Tal mudança, claramente perceptível numa comparação dos discursos políticos dos dois períodos, não se fez, porém, de maneira contundente. As atitudes concretas, a percepção do quadro internacional e os posicionamento frente a problemas específicos revelam uma mudança radical, mas o discurso dos responsáveis pela condução da política externa do período procura ser sobretudo didático.

Em julho de 1964, o presidente Castello Branco ditava, numa cerimônia de entrega de diplomas aos novos diplomatas, a linha doutrinária da política externa do movimento militar que o levara

ao governo: "No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político ideológico entre os dois centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político". E adiante, "... a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica da qual decorre uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental".[452] Dificilmente se poderia ser mais claro.

Em 19 de março de 1974, em discurso pronunciado por ocasião da primeira reunião ministerial do seu governo,[453] o presidente Ernesto Geisel introduz a noção de "pragmatismo responsável" como princípio norteador da política externa do período recém-iniciado e estabelece como tarefa prioritária da diplomacia brasileira promover "nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança, de aquém e além-mar". Prossegue assinalando que a nossa diplomacia estará, "a serviço, em particular, dos interesses do nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda..." Para tanto, far-se-ão, "... com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e realinhamentos necessários." A fala presidencial, destinada a traçar diretrizes gerais de governo e não a tratar especificamente de política externa, pouco elabora sobre os conceitos emitidos. Várias inovações já se deixam, porém, entrever nessa declaração inicial. Elas serão mais amplamente desenvolvidas em manifestações ulteriores de responsáveis pela condução da nossa política externa, especialmente do Ministro das Relações Exteriores da época, embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira.

A idéia de uma política externa pragmática – fosse tal pragmatismo "responsável" ou não – e de uma prioridade ao relacionamento com nações latino-americanas e africanas afasta-se claramente do discurso de Castello Branco, antes citado, e mais ainda do conceito de "fronteiras ideológicas", até então aceito pela "diplomacia da Revolução". Afasta-se também do tradicional apoio político ao colonialismo português na África, que tinha prejudicado nossos esforços anteriores de aproximação com os países daquele continente. Contraste-se a declaração concisa e não qualificada de

Geisel com a advertência de Castello Branco: "Qualquer política realista de descolonização não pode desconhecer nem o problema específico de Portugal, nem os perigos de um desengajamento prematuro do Ocidente".[454] Note-se que o discurso de Geisel foi pronunciado mais de um mês antes da revolução de 25 de abril, em Portugal, que levaria, entre outras coisas, ao encerramento da política colonial daquele país. Não se tratava, pois, de uma nova forma de alinhamento com a política de Lisboa, mas antes de uma genuína mudança da orientação diplomática brasileira, que passou a dar prioridade ao relacionamento com os países africanos.

Enquanto a prioridade geográfica é dada à América Latina à África, a primazia temática é explicitamente atribuída às questões econômicas. A menção aos problemas de comércio exterior, de suprimento de produtos essenciais e de acesso à tecnologia ainda não disponível internamente prenuncia, de certa forma, as futuras divergências comerciais, os esforços diplomáticos junto a países supridores de petróleo da América Latina e do Oriente Médio, bem como os entendimentos com a República Federal da Alemanha. No espaço de um parágrafo, dificilmente se poderia ser mais incisivo quanto a escala de prioridade do novo governo. Na defesa dos interesses econômicos referidos, declara-se o presidente recém-empossado disposto a fazer "as opções e realinhamentos indispensáveis" na política externa do país.

Esta definição de diretrizes feita quatro dias depois da posse deixa bastante claro que a política externa que se desenvolveria durante o qüinqüênio 1974-1979 não resultou de meras reações a situações supervenientes. Ao iniciar-se o novo período presidencial, os dirigentes recém-empossados já revelavam uma nova visão da posição do Brasil no contexto internacional – uma visão que contrastava nitidamente com a orientação dos outros governos pós-1964. Resta examinar em que consistiam esta nova percepção e a política internacional dela resultante, procurar explicar esta mudança num governo apoiado essencialmente pelas mesmas forças políticas e sociais que os três anteriores e analisar o desenvolvimento da nova política e os resultados alcançados.

Já em seu discurso de posse, o novo ministro das Relações Exteriores deixara clara a disposição do governo recém-empossado de

seguir uma linha diplomática mais afirmativa: " ... o Brasil caminha de um passado onde ainda era possível o conformismo das projeções pessimistas e a resignação dos destinos inespecíficos para um futuro, já imediato, onde a autoconfiança será o reflexo e não a base de expressões inequívocas de grandeza nacional."[455] Não se trataria mais de aceitar um "destino inespecífico" no seio de uma grande aliança ocidental, mas antes de traçar o próprio caminho com a autoconfiança gerada pela "grandeza nacional", tal como então percebida. A base a partir da qual se projetaria internacionalmente este esforço de auto-afirmação seria a América Latina, onde o Brasil negava ter qualquer aspiração hegemônica, mas onde declaradamente pretendia desempenhar um papel protagônico: "O Brasil pode e deve ser um dos catalisadores do diálogo que já está em curso, do qual deverá resultar, cada vez mais nítida, uma genuína expressão de vontade latino-americana que se projete no continente e no mundo".[456] Cuidadosamente, o novo governo não se propunha liderar um movimento latino-americano ou, menos ainda, ser, naquele diálogo, o porta-voz da região. Declarava-se, porém, firmemente disposto a ser "um dos catalisadores" do processo. Tal posicionamento deixava claramente perceber que a política de aproximação com a América Latina, embora importante em si mesma, não perdia de vista o quadro mundial nem limitava as aspirações de atuação internacional do Brasil ao âmbito regional: "Elevando nas dimensões da sua economia e do seu poder nacional, projetando-se num mundo onde se estreita a convivência entre as nações, não será possível ao Brasil alhear-se do que ocorre em outras áreas..."[457] A prioridade atribuída à região não prejudicava, pois, o caráter "ecumênico" tão reiteradamente atribuído à política externa do novo governo pelos próprios responsáveis pela sua condução.

A intenção de atuar na cena internacional e de utilizar, para tanto, a capacidade de mobilização regional do país surge, assim, nitidamente, nas primeiras manifestações dos novos dirigentes da política externa brasileira. Cabe examinar com que objetivos. Aqui também as manifestações são bastante explícitas: "... a política exterior do governo brasileiro, hoje assinalada pela busca do desenvolvimento econômico e social – em que deve repousar a segurança

do país –, se caracteriza pelo claríssimo propósito de abrir para o país as opções do futuro e de preservá-las integralmente."[458]

A visão política estratégica do novo governo parece, assim, clara. O Brasil é um país ainda em desenvolvimento mas com enormes potencialidades, já senhor de uma economia de consideráveis dimensões, e de clara capacidade de atuação externa, sobretudo – mas não apenas – no plano regional. A realização de suas virtualidades de crescimento econômico e – de afirmação nacional estão, porém, parcialmente condicionadas pelo contexto internacional, num mundo em que "crescentemente se estreita a convivência entre as nações". Tal percepção atribui implicitamente à diplomacia brasileira um papel saliente na consecução do principal objetivo nacional – o desenvolvimento econômico e social do país, percebido como base da segurança nacional. Como assinala Silveira em entrevista concedida a uma cadeia de rádio e televisão em 28 de março de 1974, não se trata mais de repetir o que fez o Barão do Rio Branco – por fundamental que tenha sido a sua obra naquela fase da história brasileira –,[459] mas sim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Tudo isto leva, porém, a duas conseqüências das quais o novo governo parece ter tido plena consciência. A primeira é a necessidade de uma política de aproximação com os demais em desenvolvimento, "principais vítimas da ordem econômica que emanou (das conferências de Bretton Woods e de Havana) e (que), por essa mesma razão, há mais de dez anos lutam por uma transformação da estrutura comercial e financeira mundial".[460] Tal aproximação surgira, na verdade, antes de 1964 e, de modo geral, se mantivera nos foros econômicos internacionais, mas sofrera, desde então, consideráveis desgastes na área política. A segunda conseqüência era a aceitação de um certo grau de fricção com as grandes potências econômicas, principais beneficiárias da ordem internacional que se desejava modificar. Esta área de divergência provável, que na maior parte dos casos esteve circunscrita ao plano econômico, extravasou freqüentemente para o político no caso dos Estados Unidos, como se verá adiante. A consciência desse desenvolvimento potencial transparece nas análises de Silveira já na fase inicial da sua gestão. Em 27 de maio de 1974, em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, refere-se ele num "capítulo inteiramente novo no

quadro geral das relações entre os dois países", no qual o Brasil não mais teria "a preocupação seja de concordar, seja de discordar"[461] de Washington.

Assim, a eleição do desenvolvimento econômico e social como objetivo político primordial e a percepção da ordem internacional vigente como obstáculo à consecução daquela meta levam a uma linha de atuação diplomática em que as posições dos demais países em desenvolvimento – especialmente as de ordem econômica, mas inevitavelmente também as de natureza política – passam a ser um fator relevante. Nada indica, porém, que tal aproximação com as demais nações pobres tenha sido considerada como um objetivo em si. Ao que tudo faz crer, ela teria sido antes a tática considerada como um objetivo em si. Ao que tudo faz crer, ela teria sido antes a tática considerada eficaz para a consecução de uma meta julgada importante para o interesse nacional – a modificação da ordem econômica mundial. Tal interpretação parece corroborada pelo fato de o governo Geisel sempre ter-se furtado a aderir ao Movimento Não-Alinhado (MNA), ao qual pertencia a grande maioria dos países em desenvolvimento. Em outras palavras, a cooperação com aqueles países é abrangente na área econômica, onde visa a um objetivo global. Em contraste, no plano político, ela é seletiva, relacionando-se mais freqüentemente com objetivos regionais brasileiros ou com determinadas teses do nosso ideário político-diplomático, tais como a descolonização e a não-discriminação. A principal inovação é que, nesses casos, o Brasil passa a atuar sem as inibições de que haviam padecido os seus antecessores mais próximos. Como observam Roett e Perry, a posição brasileira, "... as opposed to the tendency during the Quadros-Goulart years, (...) is tactical and not ideological. The intent now is not simply to achieve leadership of the Third World but rather to employ ties with these nation as a lever to achieve Brazil's definitive elevation to the status of developed nation."[462]

Da mesma forma que a aproximação com os países em desenvolvimento, as divergências e dificuldades com os industrializados, especialmente os Estados Unidos, parecem ter sido mero subproduto de um programa de governo dirigido par ao desenvolvimento econômico e social e para a conquista de uma maior espaço de atuação

diplomática. Tal interpretação é corroborada pela preocupação da diplomacia brasileira em estabelecer canais privilegiados de consulta com os principais países desenvolvidos através dos chamados "memorandos de entendimento", que estabeleciam reuniões periódicas de consulta com países como a França, o Reino Unido, a República Federal da Alemanha e os Estados Unidos. Tais instrumentos reafirmavam a solidariedade básica do Brasil com o bloco ocidental ao mesmo tempo em que facilitavam a discussão bilateral de temas de interesse comum com países cuja cooperação era importante, mas com os quais a orientação do novo governo criava certa probabilidade de divergência tópicas. Finalmente – e isto parece ter tido certa relevância para os responsáveis pela nossa política externa – tais memorandos de entendimento representavam o reconhecimento da importância internacional do Brasil pelas principais potências ocidentais. A diferença entre divergências tópicas, ainda que freqüentes, e animosidade sistemática nem sempre foi, porém, claramente percebida. Skidmore, por exemplo, afirma que Silveira alimentava um "antagonismo pessoal aos Estados Unidos",[463] circunstâncias que, se verdadeira, teria certamente influenciado a política internacional do país no período em exame. Não tendo evidência documental dessa alegada animosidade nem o exame da política exterior brasileira da época parece confirmar a interpretação do historiador americano.

Antes de examinar de que maneira o "pragmatismo responsável" se traduziu em termos de atuação diplomática efetiva, convém colocá-lo no contexto do Brasil de 1974-1979.

O rótulo atribuído por Geisel à política externa do seu governo é algo canhestro, reunindo um conceito funcional e uma qualificação ética aparentemente desnecessária. Se a política externa, como toda política entendida no seu sentido operacional, é pragmática, por que esclarecer que tal pragmatismo seria, neste caso, exercido de maneira "responsável"? A resposta parece encontrar-se no plano interno, não no externo. O pragmatismo diplomático do governo Geisel terá de ser "responsável" da mesma forma que a sua abertura democrática terá de ser "lenta, gradual e segura." Os condutores da nossa política externa não poderiam abraçar, de maneira completa e não-qualificada, uma linha de política externa

pragmática – em contraste com a orientação ideológica dos governos militares anteriores – da transição rápida e imediata para plena democracia. O pragmatismo diplomático tinha de ser "responsável", da mesma forma que a abertura democrática tinha de ser lenta para ser segura. Pelo menos, esta teria sido a percepção das autoridades da época.[464]

Tal percepção também explica o sentido didático que o novo governo geralmente imprimiu ao seu discurso em matéria de política internacional. A já citada conferência de Silveira na Escola Superior de Guerra (ESG), em 27 de abril de 1974, é ilustrativa. Dizia o então Ministro das Relações Exteriores: "Qualquer política externa – conceituada aqui no seu sentido operacional de conjunto de diretrizes de ação diplomática – tem uma validade necessariamente limitada no tempo, muito mais limitada do que a dos interesses nacionais cuja defesa constitui o seu objetivo". Assim, uma mudança de política externa não significaria uma mudança de percepção dos interesses nacionais, mas simplesmente uma mudança tática destinada a melhor defender estes mesmo interesses numa conjuntura internacional diferente. E como que não deixar dúvidas sobre a sua mensagem, prossegue: "... num mundo em constante mutação, não há coincidências permanentes nem divergências perenes" (...) "Nestas condições, não pode haver alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são países, mas situações".[465] Assim, o término da atitude de "alinhamento automático" como Mundo Ocidental não resultava de uma apostasia, mas simplesmente do exercício normal de uma atividade diplomática profissional e competente. Tudo isso pode parecer óbvio e certamente não era novo. Lord Palmerston dissera quase exatamente o mesmo em 1848: "Não temos aliados eternos nem inimigos perpétuos. Nossos interesses são eternos". A decisão de, numa das primeiras exposições sobre política exterior, feita diante de uma audiência politicamente significativa como a propiciada pela ESG, elaborar sobre o que deveria ser evidente parece derivar, pois, do cuidado de explicar a lógica do que ia ser feito daí para a frente.

Em suma, a nova política externa brasileira não surgiu como resultado de um debate, o que seria pouco coerente com a natureza do regime então vigente e com a própria personalidade de um

presidente conhecido pela consciência da própria autoridade. Tudo indica, porém, ter havido uma preocupação de esclarecer – quase diria de educar – aqueles segmentos das forças políticas ligadas ao movimento de 1964 que poderiam não compreender as novas diretrizes da diplomacia brasileira. A necessidade política – em todo caso, certamente a conveniência – de tal esforço didático é facilmente compreensível. O que é menos aparente é porque os novos governantes, geralmente "castellistas", fizeram uma opção de política internacional tão contrastante com a dos governos militares anteriores, especialmente o de Castello Branco.

O Brasil de 1974 era substancialmente diferente de 1964 tanto nos aspectos objetivos da sua economia quanto na atitude dos seus governantes e na maneira como a nação brasileira parecia encarar as potencialidades do país no plano internacional.

Em 1963, a inserção do Brasil na economia internacional tinha alcançado um dos pontos mais baixos deste século. As importações do país, medidas como parcela do produto interno, haviam caído a níveis inferiores aos da média do período 1940-1946, em plena II Guerra Mundial.[466] Tal situação deveria persistir – e mesmo acentuar-se – nos dois anos seguintes, já em pleno regime militar, tendo o coeficiente de importação chegado, em 1965, a meros 4.5%. Esta cifra deveria, entretanto, dobrar até 1973. Do lado das exportações, os dados revelam uma situação análoga, de limitado engajamento na cena econômica internacional, quando se instaurou o regime militar. Em 1964, as exportações brasileiras não atingiam 1,5 bilhão de dólares, dos quais mais da metade representada pelas vendas de café. Em 1973, as nossas exportações tinham mais do que quadruplicado (6,2 bilhões de dólares) e a participação do café baixara para menos de 25%, enquanto a participação de produtos novos, como o complexo soja e os manufaturados, aumentava consideravelmente. Ao mesmo tempo, o esforço para manter um crescimento econômico altamente intensivo de importações acarretava um forte incremento da dívida externa, que triplicou entre 1969 e 1973, passando de 4,4 para 12,6 bilhões de dólares. Em suma, ao assumir o governo, em março de 1974, Geisel encontrou um país muito mais exposto ao jogo das forças econômicas internacionais do que aquele cujo controle os militares haviam tomado dez anos

antes. E a diferença não era apenas quantitativa, expressa no volume do nosso comércio exterior. A diversificação da sua pauta de exportações passara a colocar o Brasil em freqüente atrito com os grandes países industrializados. Os problemas que passáramos a encontrar com os Estados Unidos e a Comunidade Européia no tocante às nossas exportações de calçados, têxteis, produtos siderúrgicos e soja, para citar alguns exemplos notórios, ilustram bem as dificuldades específicas com as quais o Brasil se defrontava na década de 70 e que não se faziam sentir dez anos antes. Tais problemas vinham reforçar e dar uma dimensão concreta à posição há muito já assumida pelo Brasil de defender, em coordenação com outros países em desenvolvimento, a mudança das regras do jogo econômico internacional, de modo a torná-las mais eqüitativas. Em síntese, as condições objetivas do país colocava os seus governantes diante do dilema de se definirem entre qual dos dois grandes conflitos mundiais era mais relevante para a atuação político-diplomática brasileira – o confronto político, ideológico e militar entre os blocos capitalista e socialista ou o choque de interesses criado pelo hiato econômico entre países ricos e países pobres. A decisão de dar primazia a este último está na raiz das mudanças que caracterizaram a política externa do Governo Geisel.

Mas nem só as condições objetivas do país se haviam modificado desde 1964, fatores políticos externos e internos contribuíam para mudar a atitude dos próprios governantes. O relativo abrandamento da guerra fria e a cautelosa aproximação entre os Estados Unidos e a China, embora não caracterizassem um entendimento entre os dois blocos, contrastavam com o clima dominante na primeira metade da década de 60, com episódios como a crise dos mísseis soviéticos em Cuba, em 1962, e a explosão da bomba nuclear chinesa, em 1964. Era quase inevitável que a atenuação do confronto entre os países líderes dos dois grandes blocos político-militares se traduzisse em algum arrefecimento do zelo ideológico do "establishment" militar brasileiro, ou pelo menos dos seus elementos mais moderados. Tudo isto era reforçado pela consciência do desgaste que dez de exercício indevido de um poder discricionário acarretara para os militares frente à sociedade civil. Evidentemente, tais condicionantes não afetam de maneira uniforme todos os segmentos das forças armadas. As diferenças de percepção

entre os elementos moderados e a chamada "linha dura" eram notórias, por mais que o espírito corporativo procurasse disfarçá-las para uso externo. Também eram conhecidos os matizes de orientação entre os grupos que Alfred Stephan descreve como "os militares enquanto o governo", "a comunidade" descreve como "os militares enquanto governo", "a comunidade de segurança" e os "militares enquanto instituição".[467] No tocante aos problemas internacionais, tais diferenças foram ilustradas de maneira aguda pela crítica do general Frota, em seu manifesto de outubro de 1977, ao reconhecimento diplomático da República Popular da China e ao estabelecimento de relações diplomáticas com o governo marxista de Angola. Em qualquer hipótese, todos os segmentos das forças armadas, por convicção ou por considerações táticas, tiveram atitude afetada pelas circunstâncias políticas e econômicas antes indicadas. Na ausência de fatos nacionais ou internacionais conducentes a um recrudescimento do fervor ideológico, tornara-se difícil à linha dura opor-se frontalmente a uma orientação de política externa perceptivelmente consentânea aos interesses econômicos nacionais e que o próprio governo tinha o cuidado de explicar didaticamente a cada oportunidade.

Outro fator que contribuiu para facilitar a adoção de uma política externa de afirmação nacional foi sem dúvida o otimismo da opinião pública quanto à potencialidade internacional do país. É certo que existia considerável insatisfação com a continuidade de um regime de força, cujas promessas de liberalização não eram cumpridas com a celeridade desejada e sofriam mesmo ocasionais retrocessos. Também é certo que a permanência de enormes desigualdades econômicas e sociais delineavam um quadro nacional com aspectos altamente insatisfatórios. Não é menos certo, porém, que as altas taxas de crescimento econômicos verificadas desde 1968 atenuavam consideravelmente a percepção destes aspectos negativos. Os benefícios do incremento do produto interno continuavam a ser distribuídos de maneira nada eqüitativa, mas todos – ou quase todos – deles recebiam algum quinhão. Problemas macroeconômicos que viriam a ter conseqüências nefastas nos anos 80, como o aumento da inflação e do endividamento externo, ainda não havia feito sentir os seus efeitos de maneira capaz de sensibilizar o conjunto da população. Mesmo uma inflação da ordem de 40% ao ano,

como a verificada em 1978, ainda podia ser suportada pelo país sem grandes distorções de preços relativos, graças aos mecanismos de indexação e de mini-desvalorizações cambiais então vigentes. O peso do serviço da dívida externa, embora crescente, só veio tornar-se intolerável nos anos seguintes, em parte como conseqüência da recessão internacional, da elevação das taxas internacionais de juros e da queda da inflação nos Estados Unidos.[468] Assim, as críticas da imprensa da época eram, de modo geral, dirigidas primordialmente a problemas de política interna. A política externa, quando atacada, o era mais em relação a episódios específicos do que em suas linhas mestras.

Resta examinar, ainda que de maneira apenas ilustrativa e sucinta, em que medida a nossa conduta diplomática nas principais áreas de atuação do país durante o período 1974-1979 revela um arcabouço de política internacional coerente com o discurso que vimos examinando até agora.

As Relações com a África

O estreitamento de relações com os países da África subsaárica não é, evidentemente, uma do governo Geisel. A idéia teve considerável relevo no quadro da "política exterior independente" e, em tese, foi aceita inclusive pelo regime militar. Em plena ditadura, o embaixador Mario Gibson Barbosa, ministro das Relações Exteriores do governo Médici, tomou iniciativas neste sentido.

O mérito do "pragmatismo responsável", no que se refere às relações Brasil-África, foi liberar a política brasileira naquela região das inibições ideológicas que, na prática, tinham prejudicado até então um acercamento efetivo entre o nosso país e a "circunvizinhança de além-mar." A advertência de Castello Branco de que uma política de descolonização deveria atentar para o "perigo" de um desengajamento "prematuro" do Ocidente e para o "problema específico de Portugal" tinha marcado, explícita ou implicitamente, a nossa política internacional, dificultando um relacionamento mais íntimo com países que viam no colonialismo o seu problema fundamental. A atitude de Brasília em relação aos territórios que Portugal ainda tratava como "províncias ultramarinas" era, pois, o

ponto mais delicado em qualquer política de acercamento com as nações africanas.

A revolução de 25 de abril de 1974, ao pôr termo à política colonial de Lisboa, veio facilitar em parte a mudança de rumo já implícita nas declarações do novo governo brasileiro: o "problema específico de Portugal" deixou de existir. Por outro lado, explicitou-se a divergência com a posição dos principais países ocidentais, especialmente os Estados Unidos, com relação a Angola e Moçambique.

A decisão de Lisboa e do Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), de orientação marxista, de estabelecer um período de transição ao fim do qual o governo seria transferido àquele movimento de emancipação colocou os dirigentes brasileiros diante de uma opção que, no quadro político da época, era delicada. Tratava-se de estabelecer desde logo um relacionamento político da época, era delicada. Tratava-se de estabelecer desde logo um relacionamento político com o MPLA ou de aceitar a linha defendida por Washington, que, juntamente com a África do Sul, apoiava o movimento independentista rival, a UNITA. Também em Moçambique, um grupo de orientação marxista, a FRELMO, preparava-se para assumir o poder. Assim, os acontecimentos em Portugal e na África colocaram o novo governo brasileiro, logo nos primeiros meses do seu mandato, diante de um teste de coerência com o seu discurso político-diplomático.

Dentro da nova ótica do governo brasileiro, a situação era clara: Negar o reconhecimento a governos em via de constituição nas antigas "províncias" – ou sequer hesitar em reconhecê-los – seria repetir os erros do passado, dando prioridade à solidariedade com o Ocidente sobre as aspirações nacionais dos povos angolano e moçambicano. Tal atitude certamente não seria compreendida nem nos países diretamente interessados nem nas demais nações da África negra. A opção era, portanto, entre uma divergência, talvez um atrito passageiro, com alguns países ocidentais, especialmente os Estados Unidos, ou um dano maior às relações com a África – possivelmente o seu comprometimento por vários anos.

No empenho de recuperar o terreno perdido no passado e de assegurar-se uma presença política e econômica no novo país, o Brasil, ainda durante a transição de uma autoridade portuguesa

para uma angolana, estabeleceu uma representação política especial em Luanda, que se transformaria, logo depois de formalizada a independência, na nossa Embaixada em Angola.

O episódio ilustra bem a orientação que seguiria o novo governo, não somente em suas relações com a África negra mas também face às postulações das grandes potências ocidentais. A aproximação com as nações africanas não deveria ficar, porém, no plano das iniciativas mais ou menos simbólicas, por importantes que fosse no contexto da época. Houve um esforço palpável de dar alcance prático a tal acercamento, com a abertura de Embaixadas e agências bancárias, o fomento do comércio e os esforços de cooperação técnica. Neste sentido, a nova desenvoltura política do governo brasileiro complementava as possibilidades criadas pelo desenvolvimento econômico do país, que podia oferecer aos africanos oportunidades de complementação econômica certamente inexistente na época da "política externa independente".

Relações com a América Latina

Em contraste com o ocorrido no caso da aproximação com a África, o enfoque pragmático da nova política externa brasileira não tornou necessária, no trato dos problemas latino-americanos, uma ruptura com a orientação diplomática seguida pelo país no seu passado recente. O que ser observou foi antes o desenvolvimento de uma linha de atuação que tinha presentes muitas das motivações tradicionais da política intracontinental do país, embora procedendo a um reexame dessas relações à luz das mudanças do quadro internacional e das condições objetivas do próprio o país.

As linhas mestras da nossa política regional – tais como a preservação do *status quo* territorial e a solução negociada de quaisquer litígios, o cuidado em evitar a formação de blocos confrontativos subregionais e a preocupação com a estabilidade e o equilíbrio de relacionamentos na bacia do Prata – permanecem válidas. Em alguns casos, longe de ser erodidas, elas foram reforçadas pela percepção que tinha o novo governo quadro internacional e dos interesses externos do país. Ao mesmo tempo, o abandono pelo governo Geisel de uma orientação diplomática essencialmente ideológica e sua disposição de promover um retorno gradual à

democracia facilitaram a aproximação com regime cuja desconfiança em relação ao Brasil tinha sido exacerbada por considerações doutrinárias.

Ao iniciar seu mandato, o novo governo teve sua atenção solicitada dominantemente pela bacia do Prata. O Tratado de Itaipu, de abril de 1973, marcava um passo da maior importância nas relações paraguaio-brasileiras. A sua exceção através da entidade binacional instalada em maio de 1974 contribuiu de maneira decisiva para a consecução do objetivo brasileiro de criar com aquele país vizinho vínculos econômicos suficientemente fortes para sobreviver a eventuais flutuações políticas em Assunção, dando assim maior estabilidade ao bom relacionamento entre os dois países. Tudo isto tinha, porém, gerado uma reação negativa do lado da Argentina, que passou a desenvolver uma campanha extremamente ativa com o objetivo de invalidar nos organismos multilaterais os princípios relativos ao aproveitamento internacional das águas de rios de curso sucessivo, aceitos na Declaração de Assunção, em 1971. A divergência só viria a ser resolvida em 1979, já no governo Figueiredo. Por outro lado, a assinatura do Tratado de Limites do Rio da Prata, em novembro de 1973, e do Convênio de Cooperação Econômica, em agosto de 1974, entre o Uruguai e a Argentina foram percebidas em Brasília como suscetíveis de romper o equilíbrio do relacionamento entre os três países. Do ponto de vista brasileiro, tal equilíbrio foi restabelecido através do Tratado de Amizade Cooperação e Comércio entre o Uruguai e o Brasil, em junho de 1975. Ao mesmo tempo, empenhava-se o Brasil em ampliar seus laços com a Bolívia, sempre dentro da linha de estabelecer com seus vizinhos do Prata vínculos econômicos capazes de sobreviver a eventuais oscilações na política interna desses países. Tratava-se de assegurar a compra de gás boliviano pelo Brasil e a criação de um pólo industrial na região de Santa Cruz, que também encontraria no Brasil mercado assegurado para uma parte da sua produção. O acordo respectivo foi firmado, embora seus objetivos econômicos não tenham chegado a concretizar-se.[469]

Como se vê, a primeira fase do governo Geisel foi marcada, no que se refere às relações com a América Latina, por uma intensa atividade em que estavam presentes as tradicionais preocupações

com o equilíbrio dos relacionamentos dentro da bacia do Prata. Parece também evidente o objetivo de Brasília de criar condições de estabilidade dos seus vínculos com estes países. Tais motivações nada tinham de novo, porém os instrumentos de ação utilizados representam uma adaptação às novas condições de pujança – e também de debilidade – econômica do país. Tratou-se de usar o potencial do Brasil para viabilizar a realização de grandes obras em países como o Paraguai e a Bolívia, mas também de aproveitar a nossa vulnerabilidade energética para reforçar as ligações com estes países, assegurando-lhes mercado para o produto daquelas obras.

Não foi, porém, no Prato que este esforço de adaptação de velhas preocupações a novas realidades se desenvolveu de maneira mais inovadora. Desde que se encerrara a fase de definição formal das nossas fronteiras, as relações com os países setentrionais da América do Sul tinham constituído uma espécie de remanso da política regional brasileira. Duas formidáveis barreiras físicas – os Andes e a floresta amazônica – e um vasto vazio demográfico tinham tradicionalmente separado o Brasil dos seus vizinhos amazônicos. Estes fatores geográficos tinham reforçado o alheamento inicialmente criado pela atração exercida pelos grandes centros internacionais sobre as economias periféricas. O Brasil e os países da área amazônica tinham assim atendido a voltar-se para os respectivos oceanos – o Atlântico e o Pacífico – e a dar-se mutuamente as costas. A tendência dos referidos países para ver no Amazonas uma "saída para o Atlântico" e não um vínculo de integração continental ilustra bem tal situação.[470] No caso do Brasil, esta atitude de "cordial desinteresse recíproco tinha começado a modificar-se na medida em que a construção de Brasília e os esforços correlatos de estabelecer vínculos físicos com a Amazônia brasileira passaram a dar resultados concretos, reduzindo, ainda modestamente, o vazio econômico e demográfico que até então separara o nosso país de seus vizinhos daquelas latitudes. De modo geral, o resultante, embora ainda incipiente, interesse brasileiro em ampliar suas relações com os vizinhos da parte norte da América do Sul encontraram pouco eco. Por um lado, nossos esforços para desenvolver os territórios amazônicos nacionais não encontraram paralelos nos países vizinhos, exceto no caso do Peru. Por outro, os receios e

desconfianças desses países quanto a uma hipotética penetração econômica – e eventualmente política – do Brasil em suas regiões orientais, relativamente vazias, levava-os a preferir um cauteloso distanciamento. A partir de 1964, tal situação fora algo exacerbada pela divergência político-ideológica entre os principais países amazônicos de origem hispânica – Peru, Colômbia e Venezuela – e o Brasil.[471] Aos olhos de Brasília, tal quadro tendia a complicar-se com o surgimento de iniciativas como a estrada Marginal da Selva, cujo objetivo de unir os territórios amazônicos dos países andinos com exclusão do Brasil lhe dava o caráter de uma "versão contemporânea da linha de Tordesilhas".[472] Vista em seu conjunto, esta situação, embora não caracterizasse uma hostilidade em relação ao Brasil, contrariava as linhas mestras da nossa política regional, tanto as tradicionais como as mais recentes. Num quadro de certa desconfiança em relação ao Brasil, o processo de aglutinação andino excludente do Brasil permitia a constituição de um bloco sub-regional potencialmente confrontativo. Ainda que isto não chegasse a ocorrer, o processo, na ausência de medidas corretivas, tenderia a ampliar um distanciamento que certamente não favorecia a política internacional do governo Geisel, que via no estreitamento dos laços com os demais países latino-americanos, e particularmente com os vizinhos sul-americanos, um elemento de suas aspirações de projeção mundial.

Todas estas considerações não nos podiam levar, entretanto, a opor-nos a iniciativas sub-regionais perfeitamente legítimas e que, por si sós, não traziam danos aos interesses brasileiros. O problema não estava na aglutinação andina, mas na exclusão do Brasil. A construção da Marginal da Selva, por exemplo, podia ser benéfica ao processo de integração continental – e não apenas andino – desde que se estabelecem ligações entre a referida estrada e o sistema viário brasileiro. Da mesma forma, o conceito de Amazônia, se ao seu sentido estritamente geográfico fosse agregado um significado político-econômico, podia constituir-se em elemento aglutinador andina, mas na exclusão do Brasil. A construção da Marginal da Selva, por exemplo, podia ser benéfica ao processo de integração continental – e não apenas andino – desde que se estabelecessem ligações entre a referida estrada e o sistema viário brasileiro. Da mesma forma, o conceito de Amazônia, se ao seu

sentido estritamente geográfico fosse agregado um significado político-econômico, podia constituir-se em elemento aglutinador, convertendo-se em fator de aproximação dos países da área. Em 1974, todas estas considerações eram ainda reforçadas pela crise do petróleo, que criara um elemento adicional de complementaridade econômica entre o Brasil e os países vizinhos ricos em recursos energéticos.

A partir de 1975, torna-se clara a intenção de Brasília de melhorar as suas relações com os países amazônicos. Naquele ano, as negociações brasileiro-colombianas com vistas à exploração conjunta das reservas carboníferas do país vizinho foram interrompidas por Bogotá, que declarou considerar o projeto binacional "prejudicial aos interesses nacionais".[473] Já no ano seguinte, entretanto, foi possível firmar um novo acordo para a realização dos estudos de viabilidade à exploração conjunta do mesmo recurso mineral. Voltava a melhorar assim o clima para um projeto que desde o começo da década tivera relevo os entendimentos entre os dois países. No caso, a desejada exploração conjunta não chegou a materializar-se. As relações brasileiro-colombianas seguiram, assim, com pouco conteúdo, porém sem maiores dificuldades. Para isto terá talvez contribuído um certo grau de introversão diplomática que parece ter caracterizado a política externa daquele país em tudo que não se referisse ao café. Esta introversão, que teria levado Lopez Michelsen a descrever seu país como "o Tibet da América", foi parcialmente rompida por um certo protagonismo andino e caribenho, mas a atenção dos condutores da política externa colombiana nunca se voltou efetivamente para a Amazônia. No tocante ao Peru, o problema era mais complexo, já que tanto a orientação interna como externa de Lima divergiam claramente de percepções de Brasília. O governo militar Velazco Alvarado, embora claramente anticomunista, favorecia uma ampla reforma social do país, através do que se poderia descrever como uma revolução imposta de cima para baixo. Isto o levara a choques com os Estados Unidos e à escolha de uma política externa formalmente não-alinhada. Com a tomada do poder por Morales Bermudez, porém, o país abandonou. O seu radicalismo tanto externo quanto interno. Tal mudança deu-se pouco mais de um ano depois do surgimento de um novo pragmatismo na política externa brasileira, coincidindo também com o

processo de abertura democrática iniciado por Geisel. No plano diplomático e ideológico, os dois regimes encontraram-se, assim, em meados da década de 70, em posições muito mais próximas do que antes. Tal evolução veio favorecer os objetivos diplomáticos brasileiros, já que o Peru era peça indispensável a qualquer iniciativa global relativa à Amazônia. Brasília agiu rapidamente. Velazco caiu em agosto de 1975. Em novembro do mesmo ano já Silveira visitava Lima. Era o início de um processo de aproximação que culminaria com o encontro presidencial Geisel-Bermudez, um ano depois, simbolicamente na fronteira amazônica dos dois países. Aí foram firmados vários atos relativos a navegação, cooperação técnica, assistência mútua no combate ao tráfico de entorpecentes etc. Também com a Venezuela, em 1974, existia um relacionamento frio e distante, em que o alheamento resultante do caráter militar e autoritário do regime brasileiro (recorde-se que Caracas chegara a romper relações com o Brasil em 1964, com base na doutrina Bettancourt) se complicava com a tradicional desconfiança em relação a uma suposta ambição de hegemonia regional do nosso país e com as aspirações de liderança da própria Venezuela. Tais aspirações haviam compreensivelmente aumentado com o papel protagônico que aquele país vinha exercendo na OPEP, no Caribe e no Pacto Andino, ao qual aderira em 1973. Este quadro complexo de interesses e inclinações políticas tornou algo lento e tortuoso o processo de aproximação recíproca, que finalmente se caracterizou com a visita de Carlos Andrés Perez ao Brasil – a primeira de um Presidente venezuelano – em 1977. Firmou-se então um Tratado de Amizade e Cooperação e definiram-se áreas de colaboração bilateral: comércio, investimentos, intercâmbio técnico, desenvolvimento amazônico e pacto Andino. As duas últimas eram particularmente significativas, na mesma em que marcavam a aceitação de um Tratado de Cooperação Amazônica pela Venezuela e lançavam as bases para um maior entendimento entre o Brasil e o Pacto Andino, que finalmente desembocaria, dois anos mais tarde, já no governo Figueiredo, na assinatura da Ata de Brasília.

Na medida em que se desanuviavam as relações bilaterais com os principais países da região, Brasília sentia-se em melhores condições diplomáticas para explorar com os demais países interessados a idéia de um instrumento multilateral de cooperação sub-

regional. A sondagem inicial, em março de 1977, buscava tão-somente conhecer a reação genérica dos demais países amazônicos "à idéia de um acordo-quadro, amplo e flexível, capaz de regular o que existe em matéria de cooperação regional e de estimular novas áreas de ação conjunta".[474] A reação foi geralmente positiva, com exceção da Venezuela, que hesitou consideravelmente, tendo aparentemente aderido à idéia somente quando se sentiu isolada em sua oposição. Assegurada a boa receptividade dos demais à sua iniciativa, o governo brasileiro submeteu-lhes um anteprojeto que articulava as linhas essenciais da proposta. As sugestões e subsídios dos signatários em perspectiva foram desenvolvidas e compatibilizadas em negociações levadas a cabo ao longo de três reuniões. Em maio de 1978, em Caracas, chegou-se finalmente a um consenso e, em 3 de julho do mesmo ano, foi assinado, em Brasília, o Tratado de Cooperação Amazônica.[475]

O novo instrumento atingia Plenamente o objetivo brasileiro de criar um quadro de referência Formal e dar um impulso político à cooperação entre os países amazônicos para o desenvolvimento dos recursos da região e para facilitar a integração física entre o Brasil e seus vizinhos da parte setentrional da América do Sul. É verdade que a referência mais incisiva à integração física entre os países-membros, proposta pelo Brasil no anteprojeto submetido aos demais signatários, não foi aceita. A velha suspicácia peruana não havia desaparecido, apesar do processo de reaproximação entre Lima e Brasília. A formulação brasileira, que declarava ser "a integração física da Região Amazônica (...) pressuposto indispensável para o processo de desenvolvimento regional",[476] teve de ser atenuada. O artigo X do Tratado de Cooperação Amazônica limitava-se a declarar a "conveniência de criar uma infra-estrutura física adequada (...), especialmente nos aspectos de transporte e comunicações." Neste sentido, "comprometem-se a estudar as formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações..." Mesmo esta formulação menos engajante fica condicionada ao "objetivo prioritário" de integrar os territórios amazônicos, às respectivas economias nacionais. O texto conciliatório parece suficiente no contexto de um acordo-quadro, já que consagra formalmente a validade e a "conveniência" para todos os

signatários do objetivo brasileiro de vinculações do seu território ao dos vizinhos amazônicos. Tampouco foi possível consagrar no corpo do Tratado os dispositivos da Declaração de Assunção sobre a utilização dos rios de curso sucessivo. Nas circunstâncias da época, tal inclusão teria representado uma tomada de posição explícita dos outros países amazônicos em favor do Brasil na sua divergência com a Argentina sobre o problema de Itaipu. O tema parece coberto implicitamente pelo artigo IV, que proclama ser "direito inerente à soberania do Estado" o "uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus territórios", sujeito apenas, às restrições "que resultem do Direito Internacional. Na época, tal formulação representou um inegável recuo do lado brasileiro, porém num tema que, embora relevante, escapava ao objetivo central do T.C.A.

Tais diferenças de percepção não prejudicaram a harmonia global do novo instrumento, que, no seu conjunto, representa um trabalho válido de conciliação de divergências marginais em torno da defesa de objetivos maiores, consensualmente aceitos. Em síntese, o T.C.A. consagra três idéias fundamentais:

1) A soberania nacional dos Estados signatários sobre os recursos de seus respectivos territórios amazônicos e a conseqüente responsabilidade exclusiva dos países da região pelo desenvolvimento e preservação da Amazônia. A cooperação regional é, em tal contexto, um meio de reforçar – nunca de limitar – a soberania nacional, inibindo inclusive qualquer iniciativa de internacionalização da área.
2) O equilíbrio entre os objetivos de desenvolvimento e de proteção ecológica, colocando-se na vanguarda do pensamento da época e antecipando-se à grande atualidade e posteriormente alcançada pelos problemas ambientais da região.
3) A igualdade entre todos os parceiros, bem ilustrada no caráter consensual das decisões dos órgãos criados pelo Tratado.

Com a assinatura do T.C.A., a diplomacia brasileira completava um sistema de vínculos multilaterais com todos os países sul-

americanos, exceto o Chile. Recorde-se que o conceito de país amazônico aceito pelos signatários do Tratado de Cooperação Amazônico era mais amplo do que o meramente hidrográfico, incluindo também a Guiana e o Suriname, considerados como geográfico e ecologicamente pertencentes à região. O sistema multilateral assim estabelecido – e que se concretizava nos Tratados da Bacia do Prata e de Cooperação Amazônica – constituía evidentemente um mero quadro de referência, que facilitava e, até certo ponto, disciplinava as iniciativas de cooperação. Seu valor efetivo sempre dependerá do que os governos respectivos desejem fazer coletivamente. Seu grande significado para o Brasil é, porém, o de integrar o nosso país em um sistema concreto de cooperação sul-americano, pondo termo ao que em determinado momento se temeu pudesse ser o caráter excludente de algumas iniciativas sub-regionais. Na verdade, o Brasil – que é, com a Bolívia, o único país a pertencer aos dois instrumentos básicos do sistema – torna-se uma peça-chave do conjunto e o Estado com melhores condições de fazê-lo funcionar. Nada, porém, em qualquer dos dois tratados impede iniciativas de âmbito mais restrito, conforme se tem visto nas relações bilaterais dos vários signatários.

Todo esse trabalho de estreitamento de relações no âmbito regional mostrou-se plenamente coerente com os objetivos globais da política internacional brasileira e, no conjunto, foi bem-sucedido. Sua principal lacuna foi a continuada divergência com a Argentina sobre o problema de Itaipu, só resolvida em 1979, já no governo Figueiredo.

A Controvérsia sobre o Programa Nuclear Brasileiro

A decisão do governo Geisel de lançar um programa de produção de energia nuclear, baseado na importação de equipamentos e tecnologia alemães, que permitissem ao país alcançar a autonomia no setor, com o domínio de todo o ciclo do combustível, inclusive o enriquecimento do urânio e o reprocessamento do material irradiado, foi motivo de considerável controvérsia interna e externa. O debate interno tinha a ver com os méritos intrínsecos do programa. Evidentemente, aqui só nos interessam os aspectos externos das divergências suscitadas.

Em 1974, o Brasil – como, aliás, o resto do mundo – vivia sob o impacto da crise desencadeada pela elevação súbita dos preços do petróleo e pela incerteza que a nova situação criara para a economia internacional. Ao problema imediato das dificuldades de balanço de pagamentos somava-se a dúvida sobre a estabilidade do abastecimento daquele combustível. Previsões catastróficas falavam em exaustão das reservas mundiais num prazo de trinta anos e na conseqüente necessidade inadiável de buscar fontes alternativas de energia. No caso do Brasil, a preocupação era exarcebada por projeções exageradas da demanda de energia elétrica. Estimava-se na época que o consumo brasileira de energia cresceria a uma taxa de mais 12% ao ano, devendo, pois, dobrar a cada sete ano. Com base em tais estimativas, calculava-se que os recursos hidrelétricos da região centro-sul do país estariam totalmente utilizados até 1990.[477]

Diante de tal percepção do problema, as autoridades da época viam como imperativo o desenvolvimento de fontes alternativas de energia, capazes de substituir o petróleo em vias de exaustão. Consideravam também vital que as novas fontes estivessem a salvo de decisões unilaterais de supridores externos, de modo a preservar o país de novas surpresas. Em tal contexto, a energia nuclear surgia como candidato natural para, a média e longos prazos, substituir o petróleo na produção de eletricidade. No entretempo, cabia diversificar e assegurar as fontes de suprimento de combustíveis fósseis, consideração que pesou nas nossas relações com países do Oriente Médio e da América Latina. Tornou-se também necessário considerar em que medida os projetos de produção de energia nuclear já em andamento podiam satisfazer as exigências da nova conjuntura.

Em 1972, a Westinghouse Eletric conseguira o contrato para a construção de uma usina nuclear em Angra dos Reis, com base na garantia do fornecimento de urânio enriquecido dada pelo governo dos Estados Unidos. Em 1974, a Comissão de Energia Atômica norte-americana anunciou que não mais poderia assegurar o suprimento das nossas necessidades totais de urânio enriquecidos. Não se tratava de uma discriminação contra o Brasil (outros países também foram afetados), mas a ligeireza com que as autoridades norte-americanas se desembaraçavam dos seus compromissos

criava um elemento de incerteza dificilmente aceitável, particularmente nas circunstâncias da época. Negociações então em curso com vistas ao fornecimento de novos reatores pela mesma firma dos Estados Unidos foram suspensas. Brasília, que já estava interessada na aquisição do ciclo completo do combustível da própria Westinghouse, passou a ver como imperativa "a plena transferência para o Brasil das tecnologias (nele) envolvidas...." "O crescimento econômico do país, ou sua simples substância, não pode ficar na dependência da decisão de terceiros países quanto a preços e suprimento de combustíveis essenciais".[478]

Nas circunstâncias, a República Federal da Alemanha, com a qual o Brasil já tinha um programa de cooperação no quadro do Acordo Geral sobre Cooperação nos Setores da Pesquisa Científica e do Desenvolvimento Tecnológico, de 1969, veio a ser considerada o parceiro ideal, especialmente porque aceitava transferir a tecnologia necessária à implantação no país de uma indústria nuclear autônoma. Do ponto de vista de Bonn, que precisava de compradores para os produtos da indústria nuclear alemão, um acordo com o Brasil também era altamente interessante.

No plano internacional, o problema é que Washington procurava manter as tecnologias do enriquecimentos e do reprocessamento do urânio como monopólio dos países que já as possuíam, alegadamente porque os dois processos dariam a quem os dominasse a possibilidade de produzir armas nucleares. Os entendimentos Brasil-RFA com vistas à conclusão de um acordo que incluiria a transferência daquelas tecnologias vinha, pois, contrariar a política norte-americana e reacender uma velha divergência ligada à recusa brasileira de assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de 1968.

No entender de Brasília, a situação era totalmente distinta. O Brasil era signatário de quase todos os instrumentos multilaterais destinados, direta ou indiretamente, a coibir a proliferação de armas nucleares. Não assinara o TNP por considerá-lo discriminatório, tendente a legitimar o congelamento da distribuição internacional de poder vigente quando da sua assinatura. Firmara, porém, o Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco), de 1967, do qual fora

inclusive um dos iniciadores.[479] Não tinha posto em vigor por considerar que a abrangência geográfica do Tratado era indispensável à consecução dos objetivos mesmos daquele instrumento, pelo que não achara que devesse conceder a dispensa contemplada no seu artigo 28, parágrafo 2. Considerava-se, entretanto, como signatário que era, obrigado a não tomar quaisquer medidas que frustrassem os objetivos do Tratado, desde que os demais agissem de forma análoga. Em contraste, via a atitude de Washington como algo farisaica, senão contrária ao próprio TNP, porquanto o artigo IV daquele instrumento cria para os signatários a obrigação de não pôr obstáculos à cooperação para a utilização pacífica da energia nuclear. Acrescente-se que só em 1977 os Estados Unidos se decidiriam a assinar o Protocolo I do Tratado de Tlatelolco, relativo aos países que *de jure* ou *de facto* são responsáveis por territórios na América Latina.

Neste confronto de posições, Washington procurou desde o início usar sua influência política para dissuadir Bonn de concluir o acordo com o Brasil. Tendo falhado, insistiu em que se incluíssem maiores garantias contra uma possível utilização da tecnologia alemã para a produção de armas nucleares pelo Brasil. Isto foi aceito pelo Brasil e pela RFA, tendo os dois países firmado um acordo de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Assim, o Acordo sobre a Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear foi assinado em Bonn, em junho de 1975, e o Acordo de Salvaguardas foi aprovado pela Junta de Governadores da AIEA em fevereiro de 1976.

O contencioso relativo ao acordo nuclear com a RFA não se encerraria, porém, com estes dois atos, porquanto o presidente Carter, ao assumir o governo, resolveu abrir o assunto, insistindo junto a Brasília e a Bonn na denúncia do instrumento já então (1977) vigente há mais de um ano. Tais pressões não surtiram o efeito desejado por Washington, tendo o acordo se convertido num dos principais pontos de atrito com os Estados Unidos e de aproximação com a RFA.

Relações com os Estados Unidos da América

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos no período em exame têm de ser vistas no contexto da orientação geral da política externa de cada um dos dois países.

Como toda potência dominante, os Estados Unidos procuram manter uma divisão internacional de poder político e econômico que lhes é favorável. No plano econômico, isto se tem traduzido por um discurso liberal, coerente com as idéias que inspiraram o estabelecimento das instituições – particularmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o GATT – criadas ao fim da II Guerra Mundial com o objetivo de regular as relações financeiras e comerciais entre os países de economia de mercado. Na prática, este discurso já vinha sendo desmentido por iniciativas tópicas tendentes a salvaguardar interesses setoriais norte-americanos.

No plano político, Washington tratava de evitar que a influência soviética se projetasse além dos limites alcançados nos anos que se seguiram imediatamente àquele grande conflito. Para tanto tornava-se necessário assegurar a solidariedade não apenas dos países-membros da OTAN, mas também daqueles não formalmente engajados, inclusive os localizados em áreas periféricas, suscetíveis de sucumbir à penetração soviética. No caso da América Latina, tal orientação nada mais era do que a aplicação ao mundo contemporâneo da política tradicional de Washington que, no dizer de Federico Gil, "has constantly pursued two objectives. The first has been to exclude from the western hemisphere extracontinental rival or hostile powers. The second has been to secure the dominant politico-economic presence of the United States in the region".[480]

Em Brasília, o quadro mundial e a sua interação com os interesses brasileiros era percebido de maneira claramente distinta. O "congelamento do poder mundial."[481] era inaceitável para um país que se via como potência emergente, capaz de assumir papel crescentemente atuante na comunidade internacional. A ordem econômica internacional consagrada nos instrumentos constitutivos e na atuação do Fundo Monetário Internacional e do GATT era percebida como desfavorável aos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil. Os interesses do Mundo Ocidental eram vistos como um dado relevante, mas não determinante, na formulação da política brasileira, cabendo, inclusive, estabelecer a

distinção entre aqueles interesses e os desígnios mais estreitas da potência dominante. Em qualquer hipótese, competia ao Brasil, diante de cada situação concreta, decidir o uso de ação mais favorável aos seus interesses, sem alinhar-se automaticamente a posições deste ou daquele país ou grupo de países.

Fundamentalmente, foi esta diferença de percepções que levou a freqüentes divergências, diante de problemas específicos. As dificuldades foram, porém, agravadas pela atitude imperial assumida por Washington e pelo evidente desequilíbrio de poder entre os dois países.

No plano econômico, o ativismo brasileiro com vistas a tornar mais eqüitativa a ordem internacional vigente não chega a afetar as relações bilaterais: concretamente, seus resultados são mínimos e a ocasional contundência dos debates se dilui no quadro parlamentar dos organismos multilaterais. Os esforços brasileiros – assim como os de outros países em desenvolvimento – de aumentar suas vendas de produtos manufaturados para os países desenvolvidos chegam, porém, a causar incômodos a alguns produtores dos mercados importadores. Nestes casos, a reação protetora governamental se fez sentir de maneira geralmente mais do que proporcional ao prejuízo efetivo. A iniciativa que finalmente culminou na aprovação do Acordo Multifibras, no GATT, e a conseqüente aplicação de quotas às exportações brasileiras de têxteis, assim como a imposição, em 1974, de direitos compensatórios às importações de calçados provenientes do Brasil são ilustrativos deste tipo de dificuldade. Para Washington, ambos os casos configuravam-se como problemas comerciais de escassa relevância bilateral. Para o Brasil, entretanto, eram situações de significação econômica muito maior, que se converteram em irritantes no quadro das relações entre os dois países.

Foi, porém, no plano político que o relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos sofreu maiores percalços no período 1974-1979.

Durante os primeiros dois anos do governo Geisel, a política externa norte-americana esteve dominada pela forte personalidade de Henry Kissinger, cujo conhecimento da América Latina – e interesse pelos assuntos a ela pertinentes – era limitado. Na verdade,

as memórias de Nixon, de Ford e do próprio Kissinger deixam poucas dúvidas sobre a escassa relevância atribuída à América Latina pelos três homens mais diretamente responsáveis pela diplomacia de Washington no período. É certo que em fins de 1973, Kissinger lançou a idéia do "novo diálogo" e que, em abril de 1974, declarou que a "política do bom parceiro" seria o novo enfoque dos Estados Unidos em suas relações com os países do sul do rio Grande. Tais manifestações verbais levaram a que se dissesse que 1974 seria o "Ano da América Latina." Na prática, Washington não foi além disso – manifestações verbais –, enquanto se dedicava efetivamente aos problemas europeus e asiáticos. Não é, pois, de surpreender que as principais dificuldades no relacionamento entre os dois países no período em questão tenham surgido em relação com atitudes brasileiras não ligadas a assuntos bilaterais, mas sim a problemas percebidos por Washington como de relevância estratégica. O reconhecimento e o apoio do Brasil ao governo marxista de Luanda e o acordo de cooperação nuclear com a RFA, já mencionados, foram os dois principais pontos de fricção durante esse período.

É importante recordar, entretanto, que ao mesmo tempo em que se desenvolviam tais divergências, prosseguiam conversações bilaterais que culminaria na formalização de uma espécie de "relação especial" entre Brasília e Washington com a assinatura de um "memorando de entendimento", em fevereiro de 1976. O documento reafirmava a solidariedade do Brasil ao Mundo Ocidental (o que, para o Governo Geisel, tinha também vantagens de política interna) e estabelecia a realização de reuniões periódicas de consulta sobre problemas de interesse comum. Tal mecanismo, que se esperava pudesse contribuir para evitar que se avolumassem os mal-entendidos bilaterais, representou também uma forma indireta de aceitação pelos Estados Unidos da política mais flexível e menos alinhada então seguida pelo Brasil. Em suma, os dois países reafirmavam um elemento de solidariedade básica e manifestavam sua consideração e interesse pela posição defendida pelo outro. Aceitavam também a existência de divergências, que passariam a ser ventiladas no quadro de consultas mais amplas.

O memorando de 1976 ilustra bem o equilíbrio difícil, porém dinâmico, alcançado pelas relações entre Washington e Brasília durante a primeira metade do governo Geisel. Havia divergências e mesmo um certo grau de ficção, mas este atrito era mantido dentro de limites manejáveis. Em última análise o pragmatismo de Kissinger equipava-o para compreender o "pragmatismo responsável" que então norteava a diplomacia brasileira, não permitido que a atitude imperial de Washington levasse as divergências além do justificado pelos interesses em jogo. Acrescente-se a isto a fluidez do relacionamento pessoal entre o Secretário de Estado norte-americano e o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Azeredo da Silveira.

Estes elementos moderadores desapareceram, porém, com a posse do presidente Carter, mais dado a atitudes principistas e à imposição de regras universais de conduta. A orientação norte-americana em relação ao acordo de cooperação nuclear Brasil-RFA e ao problema dos direitos humanos ilustra bem esta mudança de clima.

Durante o governo Nixon, Washington tinha-se oposto à conclusão do acordo, mas terminara por resignar-se às salvaguardas aceitas pelo Brasil e pela RFA no instrumento firmado como AIEA e aprovado pela Junta de Governadores daquele organismo, conforme tivemos ocasião de ver. Ao assumir o poder, a nova administração norte-americana passou, porém, a insistir na denúncia de um tratado internacional vigente entre dois países amigos havia cerca de um ano e meio, injetando no contencioso entre Brasília e Washington um grau de acrimônia até então existente.

No tocante aos direitos humanos, Kissinger, em discurso pronunciado perante a Associação Interamericana de Imprensa, em 1969, deixara claro que os Estados Unidos, embora preferindo a democracia, estavam preparados para tratar com outros governos "as they are", sem testes de desempenho democrático.[482] Em contraste, Carter, já em 1976, durante sua campanha eleitoral, criticava duramente a política externa da administração Ford por estar "... so obsessed with balance of power politics that it has often ignored basic American values and a common and proper concern for human rights".[483]

Empossado em janeiro de 1977, Carter mostrou-se coerente com suas manifestações públicas como candidato, já agora apoiado em decisões do Congresso norte-americano. A emenda Harkin à lei de ajuda externa de 1976 exigia que o Departamento de Estado apresentasse relatório anual sobre a situação de direitos humanos nos países que recebiam assistência militar norte-americana. Tal exigência levou o governo brasileiro a dispensar a assistência militar de Washington, ainda antes da apresentação do primeiro relatório ao Congresso. Uma seqüência mais ou menos previsível de eventos levou o Brasil a denunciar o acordo de cooperação militar firmado com os Estados Unidos em 1952. Embora a relevância prática dessa cooperação já se tivesse tornado bastante pequena, o sentido simbólico da denúncia para as relações bilaterais era inegável. O relacionamento entre os dois países chegara ao seu ponto mais baixo no período. A visita da primeira-dama norte-americana, Rosalyn Carter, ao Brasil, em junho de 1977, em nada modificou a frieza entre Brasília e Washington.

A Busca do "Ecumenismo"

O caráter "ecumênico" da atuação diplomática brasileira foi sempre um dos pontos salientes do discurso político do governo Geisel. A percepção que as autoridades da época tinham da posição do Brasil no mundo não se coadunava com a exclusão apriorística de determinados países do âmbito da atuação diplomática brasileira. Esta mesma percepção ditava a atualização dos focos de interesse da nossa política externa, de modo a tomar tempestiva e eficaz a ação diplomática do Brasil. A idéia de uma política externa "ecumênica" traduziu-se, pois, num esforço deliberado para preencher vazios diplomáticos totais ou parciais, sem preconceitos ideológicos, à luz dos interesses do país. A crise do petróleo, ao tornar imperativo assegurar fontes estáveis de suprimentos e ampliar os mercados para os produtos brasileiros, tornou ainda mais evidente alguns desses vazios.

A súbita mudança das relações de troca entre países exportadores e importadores de petróleo e a conseqüente transferência de renda destes para aqueles deixaram clara a necessidade de estreitar o relacionamento com países cuja súbita afluência transformara

em mercados importantes. Da mesma forma, a ausência de relacionamento diplomático com parceiros comerciais potencialmente significativos revelava-se ainda mais evidentemente descabida. Em ambos os casos tornava-se oportuno um ajustamento de posições não apenas econômicas, mas também políticas. Como importador de petróleo, o Brasil tinha interesses setoriais e de curto prazo que se identificavam com os dos países industrializados, quase todos também importadores. Por outro lado, como já vimos, tinha interesses econômicos (com inescapáveis projeções políticas) abrangentes e duradouros que o aproximavam dos demais países em desenvolvimento, entre os quais os exportadores de petróleo agora sobressaíam. O esforço da diplomacia brasileira para equilibrar essas solicitações conflitantes projetou-se tanto no plano multilateral quanto no bilateral. No primeiro, o Brasil furtou-se a qualquer discussão em grupos de importadores, favorecendo antes negociações que reunisse exportadores e importadores na busca de soluções aceitáveis para os dois lados. No plano bilateral, o Brasil tratou de estreitar seus vínculos com os países exportadores em desenvolvimento, como já vimos no caso da América Latina.

No Oriente Médio, tornou-se evidente a oportunidade de abandonar a atitude, até então adotada, de um alheamento dito eqüidistante, porém na prática algo favorável a Israel. Esta correção de curso era tanto mais indicada quanto plenamente consentânea à linha geral de pensamento que passara a nortear a ação diplomática brasileira a partir de março de 1974. As relações com os países árabes – até então um relativo vazio na nossa atuação diplomática – tornou-se, assim, uma das preocupações da política brasileira da época, manifestando-se tanto no plano bilateral quanto nos organismos políticos multilaterais.

A lacuna mais evidente na rede de vínculos internacionais do Brasil era, porém, a República Popular da China. O caráter ideológico da nossa política externa anterior a 1974 havia levado o país a manter seu relacionamento político com Taipé e não com Pequim. Persistir em tal orientação seria incoerente tanto com o discurso diplomático e com os interesses econômicos brasileiros quanto com a tendência de quase todos os países a aceitarem o óbvio – que a China era a RPC e não Formosa. Passos no sentido do

reconhecimento do governo de Pequim começaram a ser tomados ainda em março de 1974 e levaram ao estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países antes do fim do mesmo ano. A esperança de ampliar as exportações brasileiras para o vasto mercado chinês esteve certamente presente nas considerações de Brasília.

Ao terminar o governo Geisel o Brasil havia preenchido quase todos os vazios deixados pela diplomacia dos governos anteriores e ajustados a intensidade de seu relacionamento com outros países em consonância com as circunstâncias contemporâneas. A exceção evidente era Cuba, país com o qual Brasília continuava a não manter relações diplomáticas. Aparentemente, os responsáveis pela nossa política externa não consideraram que os prováveis ganhos diplomáticos fossem de molde a compensar os desgastes de política interna decorrentes de um eventual reatamento.

Decorridos mais de doze anos desde o término do "pragmatismo responsável" como orientação oficial da diplomacia brasileira, não é fácil, apesar do benefício deste horizonte retrospectivo, avaliar adequadamente a política externa do qüinqüênio 1974-1979 em termos da nossa realidade atual. Como ela mesma se quer pragmática, seria válido estimá-la pelo critério básico que os seus formuladores implicitamente lhe traçaram, a saber, sua utilidade. Tal "utilidade" não pode ser vista, porém, fora do contexto histórico – interno e externa – daquele momento. E a segunda metade da década de 70 situa-se no hiato entre dois períodos distintos, mesmo divergentes, da história recente do nosso país. No plano da política interna, coloca-se entre a fase mais negra do autoritarismo militar e o renascer do regime democrático. No plano econômico, situa-se entre a euforia do "milagre" e o amargor da "década perdida." No tocante às possibilidades de atuação externa relacionadas com a situação econômica, encaixava-se entre uma fase de amplas reservas cambiais, crédito externo abundante e considerável influxo de investimentos estrangeiros diretos, e a hipoteca econômica e política de uma dívida internacional insaldável, que restringe a capacidade de ação diplomática do país e lhe amesquinha a projeção internacional.

Esta transformação das circunstâncias históricas do país altera as possibilidades de utilização do acervo diplomático deixado pelo "pragmatismo responsável", ou seja, a sua "utilidade" no desenvolvimento da política externa brasileira. Como tal desenvolvimento extravasa, porém, o escopo deste ensaio, limitemo-nos a considerar as realizações da política externa do qüinqüênio 1974-1979 dentro da perspectiva daquela época.

Ao terminar o período em exame, o Brasil conseguira assegurar sua presença em praticamente todas as áreas que antes poderiam ser descritas como vazios diplomáticos, absolutos ou relativos. As relações com a África subsaárica haviam adquirido uma densidade até então inexistente; no Oriente Médio, o relacionamento com os países árabes, antes inexpressivo, adquirira considerável – e crescente – substância, tanto política como econômica; a República Popular da China, a maior lacuna no quadro geral das relações internacionais do Brasil até 1974, tornara-se parceiro importante, embora o intercâmbio comercial devesse levar ainda algum tempo para desenvolver-se mais plenamente; na área mais tradicional de nossa atividade diplomática, a América Latina, tinha-se ampliado o quadro de referência do nosso relacionamento regional com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, melhorando as nossas relações com os países da parte setentrional da América do Sul. A ausência de um acordo com a Argentina sobre o problema de Itaipu permanecia como o grande insucesso da diplomacia brasileira no período, enquanto a continuada ausência de relações com Cuba representava a mais evidente concessão da política externa às injunções de política interna. Apesar de tais limitações, o saldo de realizações parece amplamente positivo. O país praticamente atingira o que os formuladores da política externa da época chamavam de "ecumenismo", ou seja, um relacionamento diplomático aberto a todos os países do mundo, sem tabus ideológicos, respeitados apenas os interesses nacionais das partes. O estreitamento das relações com os países europeus de economia de mercado, particularmente com a República Federal da Alemanha, assegurava um maior equilíbrio ao posicionamento do Brasil no Mundo Ocidental. Nos organismos internacionais, a diplomacia brasileira demonstrava considerável dinamismo nos foros econômicos e movia-se com desenvoltura, porém sem o mesmo ativismo, no

quadro político. A sistemática preferência do Brasil por pertencer ao Conselho Econômico e Social da Nações Unidas e não ao Conselho de Segurança é bem ilustrativa desta atitude, aliás coerente com a orientação indicada por Geisel em seu discurso de 19 de março de 1974. Em suma, medido pelos objetivos delineados no discurso político das autoridades da época, o "pragmatismo responsável" tinha-se revelado coerente consigo mesmo. Mais importante ainda: tinha-se mostrado adequado ao posicionamento internacional de um país que se percebia – era então percebido pelos demais – como uma potência emergente.

Referências Bibliográficas

Azeredo da Silveira, Antonio Francisco, discurso de posse, in "Resenha de Política Exterior", vol. I.

Azeredo da Silveira, Antonio Francisco, discurso no IV Período de Sessões da Assembléia Geral Organização dos Estados Americanos, Atlanta, Geórgia, 20 de abril de 1974.

Castello Branco, Humberto de Alencar, "A Diplomacia da Revolução", discurso aos novos diplomatas, pronunciado em 31 de julho de 1964.

Conesa, Eduardo, "Le déficit budgétaire des États Unis et la crise de la dette extérieure latino-américaine" in *Problèmes d'Amérique Latine*, no 88, 2o trimestre de 1988.

Costa, Gino F., "Las Relaciones Económicas y diplomáticas del Brasil con sus Vecinos de la Cuenca Amazonica, 1974-1985", CEPEI, Lima, 1987.

Dreifuss, René Armand, "1964: A Conquista do Estado", Vozes, 3a edição, Petrópolis, 1981.

Geisel, Ernesto, discurso pronunciado por ocasião da primeira reunião ministerial, em 19 de abril de 1974, in "Resenha de Política Exterior", ano 1, no 1.

Greno Velasco, José Enrique, "Pacto Amazónico y Tratado de la Cuenca Del Plata: analogias y diferencias", in *Revista de Política Internacional*, no 165, Madrid, 1979.

Martz, John D., "United States Policy in Latin America", University of Nebraska Press, 1988.

Palma, Hugo, "América Latina: limitación de armamentos y desarme en la región", CEPEI, Lima, 1986.

Ricupero, Rubens, "Cooperação Regional na Amazônia", conferência pronunciada no simpósio sobre "Valores e rumos do mundo ocidental", Câmara dos Deputados, Brasília, 12 a 27 de outubro de 1977.

Roett, Riordan (org.), "O Brasil na Década de 70", Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978.

Roett, Riordan e Perry, William, "Recent Trends in Brazilian Foreign Policy", in *The World Today*, Agosto, 1977.

Skidmore, Thomas, "Brasil: de Castello a Tancredo", Paz e Terra. 3a edição, Rio de Janeiro, 1989.

Stepan, Alfred, "O Militares: da Abertura à Nova República", Paz e Terra, 2a edição. Rio de Janeiro, 1986.

A Política Externa de José Sarney

Luis Felipe de Seixas Corrêa

Introdução

Ao se iniciar a segunda metade dos anos oitenta, o Brasil se transformava, mediante a superação dos entraves oriundos da lenta dissolução do regime militar instalado em 1964. O mundo, por sua vez, mudava velozmente de face, à luz das transformações que se delineavam na URSS com a "glasnot" e a "perestroika" e que conduziriam ao desmantelamento do socialismo real na Europa.

O governo do presidente José Sarney, nascido inesperadamente em março de 1985, defrontou-se com processos simultâneos de mudança e transformação nos planos interno e externo. Coube-lhe orientar a transição política, conduzir o turbulento período da Assembléia Nacional Constituinte e assegurar a limpidez democrática das eleições presidenciais de 1989. Coube-lhe, ao mesmo tempo, viabilizar, num contexto externo em acelerada transformação, a reincorporação plena do Brasil aos foros internacionais como Estado de Direito, capaz de diálogo e concertação com todos os países do mundo, sem inibições ou exclusões.

Um Brasil em busca do reencontro com sua identidade democrática; um mundo de meios-tons e incertezas, em que coexistiam, às vezes de maneira instável, elementos da ordem que findava e matizes da que buscava-se substituí-la; um quadro de crise econômica interna gerada pelo esgotamento de um modelo de crescimento estatizante e predicado na substituição de importações; um mundo em crise de crescimento, enredado nas contradições entre o liberal-capitalismo, o social-protecionismo europeu e a agonia do Marxismo; a América Latina sob o efeito perverso da chamada "década perdida", tendo de administrar penosos processos de

transição democrática em meio a carências e dificuldades econômicas de todo tipo e incapaz de conceber e executar uma política consistentes com relação ao problema que simbolizava a convergência de todas as suas linhas de crise; a dívida externa. Estas foram algumas das principais variáveis com que teve de lidar o governo Sarney para assegurar o seu objetivo político-estratégico de conciliar transformação e estabilidade.

Colocar sob a perspectiva da História Diplomática do Brasil a política externa do período Sarney traz naturalmente implícito o risco da análise feita sem o devido distanciamento. Três anos depois do fim do seu mandato, muitas das iniciativas diplomáticas lançadas ou continuadas daquele período de cinco intensos anos de vida política externa brasileira ainda estão sob a prova da História, produzindo resultados, sendo aprofundadas e/ou matizadas à luz da evolução das circunstâncias do Brasil e do mundo.

Embora arriscada, a tarefa é atraente e relevante, pois pode conduzir a uma compreensão mais adequada, não apenas do curso da política externa brasileira, como também de alguns de seus aspectos mais significativos.

Para situar adequadamente o período Sarney no fluxo da política exterior desenvolvida pelo Brasil, convém inicialmente resenhar as tendências que a haviam imediatamente antecedido.

Tomando-se, para fins de análise, o ano de 1964 como ponto de partida, verifica-se que o relacionamento externo do Brasil passou por oscilações sucessivas. Definidas inicialmente à luz do que era então percebido com o valor estratégico do país na guerra fria, essas oscilações não deixariam de refletir as vicissitudes do quadro político-institucional do regime militar, girando prioritariamente em torno do eixo representado pela relação com os EUA.

Instalado no poder após uma ruptura da ordem constitucional, que havia sido influenciada em boa medida pela conjuntura internacional de confrontação ideológica, o governo Castelo Branco buscou alinhar-se à liderança norte-americana, na expectativa de valorizar o papel estratégico do Brasil e desenvolver uma parceria privilegiada com os EUA, de maneira a viabilizar o projeto de desenvolvimento do país.

Com Costa e Silva, assumiu o poder no Brasil um grupo militar mais identificado com causas nacionalistas que, sem rejeitar a aliança com os EUA, buscou matizá-la mediante atitudes de independência, sobretudo no terreno nuclear. O Brasil recusou-se a assinar o TNP e ensaiou os primeiros passos de um entendimento com a Alemanha, que iria frutificar mais adiante na administração Geisel.

Sob o presidente Médici, desenvolveu-se uma política até certo ponto ambígua. Internamente, o regime se endureceu nas lutas contra a resistência armada, gerando ações e reações que colocariam o Brasil sob o escrutínio rigoroso e desfavorável das organizações internacionais de Direitos Humanos. Extremamente, ao mesmo tempo em que se mantinham as posições nacionalistas em matéria nuclear (tudo o que fosse ligado à segurança nacional era objeto de tratamento dogmático), buscava-se ainda privilegiar a aliança com os EUA. A euforia provocada pelo "milagre" e a convicção em círculos dirigentes de que o Brasil era uma "ilha de tranqüilidade e prosperidade num mundo conturbado", para usar as expressões da época, insensibilizava as lideranças políticas nacionais para o grande isolamento que então caracterizava a postura internacional do Brasil. Votando sistematicamente com Portugal (contra a independência dos países lusófonos da África), com Israel e com a África do Sul, o Brasil via seriamente ameaçado o patrimônio diplomático que havia acumulado ao longo dos anos e se expunha a continuados revezes internacionais na sua controvérsia com a Argentina a propósito de Itaipu.

A presidência Geisel operou significativos ajustes nesse quadro, ditados inicialmente pela necessidade de recuperar a relação com o mundo árabe, em função da crise do petróleo que ameaçava a continuidade do crescimento do país. A chamada diplomacia do "pragmatismo responsável" materializou-se em várias iniciativas destinadas igualmente a recuperar a presença do Brasil na África (reconhecimento imediato do regime do MPLA em Angola) e na Ásia (reconhecimento da China e cessação das relações com Taiwan). O pêndulo voltou a se inclinar pelo distanciamento com relação aos EUA, na medida em que tais linhas de ação eram complementadas por uma vigorosa política de independência nuclear sustentada

pelo acordo com a Alemanha. Nesse período, devido à persistência de visões nacionalistas distorcidas no meio militar e a certas idiossincrasias pessoais da cúpula do Itamaraty,[484] a controvérsia com a Argentina chegaria ao seu ponto mais crítico, determinando um esfriamento absoluto nas relações bilaterais e uma situação de permanente confrontação em foros multilaterais, onde o Brasil era sistematicamente derrotado por suas posições maximalistas em matéria de aproveitamento de recursos naturais compartilhados. Com o advento do governo Carter nos EUA, o Brasil passou, ademais, a ser objeto de fortes pressões, tanto por suas políticas em matéria nuclear, quanto pela persistência de violações aos Direitos Humanos.[485]

Sob a presidência Figueiredo, produziu-se a evolução do regime militar em direção a uma transição negociada, precedida pelo desmantelamento dos aparatos mais diretamente responsáveis pelas transgressões de direitos humanos. Seguiram-se as linhas gerais observadas no período Geisel, com exceção da política referente à Argentina. Mediante uma negociação objetiva das cotas de Itaipu e da projetada represa do Corpus, lançaram-se as bases para a retomada da cooperação bilateral. Ao final do período Figueiredo, começaria a cobrar maior importância internacional outro tema que deixaria o Brasil em posição desconfortável no mundo: o meio ambiente. Nessa matéria, tal como no tocante à energia nuclear e à proteção de direitos humanos, prevaleciam visões de origem militar, baseadas em concepções ultra-nacionalistas, que impediam a plena participação do Brasil nos processos já então perceptíveis de transformação da agenda internacional. O perfil discreto que o Brasil adotara nas Nações Unidas e nas relações com os demais países em desenvolvimento, evitando inclusive, por 18 anos seguidos, candidatar-se ao Conselho de Segurança,[486] refletia o zelo com que o país se protegia atrás do escudo conceitual da soberania e da não-ingerência para circundar temas como os direitos humanos, meio ambiente e energia nuclear.

A premência dessas questões crescera na década de 80 na mesma proporção em que os países em desenvolvimento foram perdendo o controle da agenda internacional e viram temas como a nova ordem econômica internacional, o novo direito do mar, as

teses da UNCTAD, o desenvolvimento econômico, enfim, cederem lugar a uma crescente mobilização dos países desenvolvidos em torno de questões que inverteriam o ônus da acusação em direção do Sul: narcotráfico, degradação ambiental, direitos humanos, imigração ilegal, conflitos regionais, democratização. Ao mesmo tempo, no plano econômico, a preeminência das teorias praticadas sob o arco conceitual do "reaganismo" e o do "thatcherismo" acentuavam a marginalização do chamado III Mundo e determinavam, no caso do Brasil, uma reedição das tendências ao isolamento observadas no período Médici.

Este era, em linhas gerais, o quadro com que se defrontou a administração Sarney ao assumir o poder.

Impunha-se retificar algumas linhas da política praticada sob a preeminência das visões de inspiração militar, valorizando-se simultaneamente o elemento positivo representado pela recuperação democrática do país. Não era possível, porém, dados os constrangimentos da transição política, romper drasticamente com o passado. Tornava-se necessário conduzir as correções de rumo com uma mescla adequada de ousadia e equilíbrio, bem à feição das inclinações pessoais do presidente Sarney.

A personalidade e a formação do presidente da República são, na verdade, cruciais para explicar ou entender o que se passou em matéria de política externa no período Sarney.

Seria difícil resumir em breves linhas uma personalidade rica e complexa como a do presidente José Sarney. Uma de suas características, no entanto, sobressai com total clareza e adquire relevância para a compreensão de sua política exterior: o equilíbrio de seu temperamento, de suas atitudes, de sua formação intelectual e moral. Desse equilíbrio derivou a solidez com que enfrentou o inesperado e se houve diante dos desafios cotidianos impostos pelo exercício da presidência. Esse também o fator que o habilitou a enfrentar e administrar pressões sem rupturas ou rompantes, e a exercer a autoridade que conquistou para a sua pessoa e para a instituição presidencial.

No equilíbrio de sua formação intelectual, encontra-se a explicação para a capacidade que o presidente Sarney revelou de assimilar a essência das questões com que tinha de se defrontar e

sua rapidez em apreender as complexas interações entre os problemas. Homem de feição essencialmente humanista, conhecedor da História de seu país e do mundo, o presidente Sarney mostrou-se no exercício da Presidência amplamente capaz de conciliar as suas raízes maranhenses com uma intuição profunda do Brasil em todos os seus matizes e com um notável "sentimento do mundo", para usar a expressão que deu título ao seu primeiro discurso na Assembléia Geral da ONU, em 1985.

Sua dupla "facies" de intelectual e político, dicotomia que utilizava para se autodefinir no exercício de presidência, constituía outra dimensão de seu equilíbrio. O intelectual, responsável por seu lado inquieto, sonhador, aberto, reflexivo, ponderado e questionador, em busca permanente do impossível. O político, seguro de suas limitações, consciente das razões do outro, transigente, transitivo, negociador, atraído pelo Poder, mas habituado a identificar e conformar-se com os limites do possível.

Ao chegar à presidência, José Sarney havia exercitado o seu equilíbrio pelos caminhos da literatura, da poesia, do ensaio e da política. Sempre profundamente sintonizado com o mundo. Os arquivos do Senador contêm diversas intervenções suas sobre questões internacionais, que eram freqüentemente recuperadas como pontos de referência a que o presidente costumava acudir para situar e amparar a sua reflexão sobre o problema que enfrentava. Integrara diversas delegações do Brasil a reuniões internacionais e realizara inúmeras missões no exterior como deputado, governador e senador. Adquirira nesse processo a experiência de que se valeria tanto para formular a política exterior do seu governo, como para executá-la, no exercício permanente da chamada "diplomacia presidencial", que soube conduzir, abrindo ao Brasil acesso e participação em círculos anteriormente fechados em virtude das inibições de seus antecessores.

Como observou o professor Celso Lafer, em trabalho, publicado na *Revista de Ciências Sociais*, "o Brasil, graças ao profissionalismo dos seus quadros diplomáticos, sempre teve estilo, mas nesse capítulo a Nova República abriu a possibilidade de uma diplomacia presidencial em moldes que não estavam ao alcance do regime militar". A democracia, prosseguia o professor Celso Lafer, "vem

permitindo ao país colocar, pela vez e pela presença de seu presidente, em nova dimensão e com mais força de atração os interesses nacionais nas mais altas instâncias da discussão bilateral e também nos foros multilaterais".[487]

Sarney sempre demonstrou perfeita consciência das íntimas vinculações entre as vertentes interna e externa da crise brasileira. Mais do que a grande maioria de seus antecessores, compreendia o fenômeno internacional em todas as suas dimensões revelando-se capaz de estabelecer as inter-relações entre a fenomenologia interna e externa e de discernir linhas de ação complementares num e noutro plano.

Era perceptível o gosto com que o presidente se ocupava das questões diplomáticas, acompanhando e orientando pessoalmente o trabalho do Itamaraty. Sarney foi, de resto, o primeiro presidente do Brasil a instituir uma Assessoria Pessoal e direta para questões internacionais. Por sua vez, os Ministros das Relações Exteriores que ocuparam a Pasta durante o seu mandato, Olavo Setúbal e Roberto de Abreu Sodré, sempre mantiveram com o presidente relações privilegiadas. Outra não foi também a natureza do relacionamento do presidente com a "máquina" do Itamaraty, a chamada "Casa", que sempre prestigiou e na qual invariavelmente buscou conselho.

Da interação que se criou entre um conjunto de circunstâncias internas e externas particularmente desafiadoras e a visão e a orientação pessoal do presidente resultaram linhas de ação e um estilo diplomáticos próprios do período Sarney. Sem a preocupação de ser exaustivo, o presente trabalho procurará caracterizar essas singularidades do período e contribuir para um exame objetivo daquilo que foi, sem dúvida, uma área de êxito da administração Sarney.[488]

As Circunstâncias Internas

O governo Sarney iniciou-se em 15 de março de 1985 em meio a expectativas sociais e políticas potencializadas pela recuperação das franquias democráticas. Nasceu igualmente sob o foco de renovadas expectativas no plano internacional. A tendência iniciada anos antes com a redemocratização do Peru, do Equador e da

Argentina havia alcançado finalmente a maior porção da América Latina, em termos tanto de área geográfica quanto de população e de produto interno.

A agenda política interna era vasta e grande a pressão interna e externa por resultados diante dos desafios que o novo governo tinha diante de si: transformar as estruturas jurídicas e institucionais remanescentes do autoritarismo, convocar a Assembléia Nacional Constituinte, canalizar e resolver as demandas sociais e políticas recém-liberadas, proceder ao ajuste econômico, enfrentar um emaranhado de problemas socioeconômicos, que iam da pressão da dívida externa à inflação, do crescimento da pobreza absoluta ao incremento dos problemas urbanos, da crise do abastecimento ao progressivo desinvestimento que afetava a economia, dos problemas ambientais que acabariam por concentrar a atenção internacional sobre o Brasil à evidência dos problemas na área dos direitos humanos e à pressão por resolvê-los.

A chamada Nova República, designação que o presidente Sarney herdara dos planos de governo elaborados pela equipe de Tancredo Neves, buscaria inicialmente enfatizar a sua própria legitimidade posta em questão pela morte prematura do presidente eleito. Iniciada com os grandes movimentos de descontentamento popular que culminaram com a campanha pelas "Diretas Já", a transição democrática brasileira seria a transição possível, o ponto onde seria factível reunir um mínimo de consenso operacional entre os agentes políticos, econômicos e sociais brasileiros, cujo único interesse comum, na realidade, parecia ser simplesmente o de evitar uma nova ruptura.

Ainda que limitado, o pacto político pela estabilidade (ou pela "não ruptura") tornou possível canalizar e conter pela via política o conflito social e ideológico que se fazia patente na mobilização popular e no esgotamento do modelo econômico. Criaram-se algumas áreas de consenso mínimo, que permitiram importantes avanços políticos – institucionais e que se refletiram também na área externa: a remoção do então chamado "entulho autoritário", a liberdade completa de opinião, de associação e de imprensa; a proteção dos direitos humanos; o pluralismo político-partidário, as eleições diretas em todos os níveis; uma Constituição livremente pactuada;

uma alteração nos rumos da política econômica e no tratamento da questão da dívida externa; e a necessidade de maior grau de integração política e econômica com a América Latina, especialmente com o Cone Sul.

Corolário do pacto político da transição foi a composição do governo e de sua base partidária no Congresso. Como se tratasse de uma coalizão informal, um amplo espectro político estaria ali representado, às vezes independentemente da divisão partidária. Essa característica da transição, que naturalmente evoluiu nos cinco anos do mandato do presidente Sarney, tornou o governo especialmente permeável às demandas e interesses do Congresso e das forças políticas. Diversos canais foram abertos com os mais diferentes setores do espectro político, como forma de reforçar a base político-partidária já patente na composição do Gabinete e nos escalões superiores da Administração Federal direta e indireta.

A chamada Nova República teria dois grandes movimentos de consolidação de sua legitimidade. O primeiro, de natureza política, foi materializado pela profunda reforma legislativa, que se tornaria irreversível com a emenda constitucional que convocou a Assembléia Constituinte eleita em novembro de 1986. No bojo dessa reforma política, que homologou na esfera jurídico-política a democracia reconquistada, todos os partidos políticos obtiveram o seu registro, revogou-se a censura, adotam-se as eleições diretas em todos os níveis e em todos os âmbitos, e removeram-se alguns resquícios do corporativismo que marcava o papel do Estado nas relações trabalhistas. Esse movimento político de consolidação da transição duraria praticamente todo o mandato Sarney e culminaria, por sua vez, com a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988, com as eleições presidenciais de 1989 e com a transmissão do cargo em março de 1990.

O segundo movimento seria constituído pelos grandes esforços de ajuste, o primeiro dos quais, o Plano Cruzado, de natureza heterodoxa, teve um impacto internacional significativo, abrindo o caminho para um período em que se chegou a pensar em uma alteração qualitativa dos termos do relacionamento econômico-financeiro entre países credores e o maior devedor entre os países em desenvolvimento. O impacto do Plano foi tal que, por primeira vez

desde 1961, um presidente brasileiro seria convidado a escrever um artigo-testemunho na revista *Foreign Affairs*, apresentando as linhas gerais do Plano e suas relações com a inserção internacional do Brasil.[489]

O Plano Cruzado não trouxe, na sua primeira etapa, uma alteração na política do Brasil em relação à dívida externa. Isto só ocorreria mais adiante com a decretação da moratória de fevereiro de 1987, que seria, na realidade, mais um constrangimento, do que uma decisão de política econômica. O Plano Cruzado, no entanto, evidenciou a necessidade de ajustes de estrutura na economia brasileira, pondo em relevo as dificuldades de fazê-los em meio a um quadro político complexo e difuso e na ausência de um mínimo de entendimento entre governo, agentes econômicos e forças sociais. Os mesmos constrangimentos marcariam os demais esforços de estabilização da economia, sempre arrojados, se se considera a magnitude dos desafios, mas sempre insuficientes para gerar consensos duradouros.

O governo Sarney se moveria, portanto, entre duas linhas mestras: de um lado, a reforma política, em um esforço inédito e extremamente complexo de construir e fazer funcionar uma estrutura política e uma ordem jurídica sem precedentes no país, se se considera que a democracia de 1985 se propunha a organizar uma sociedade radicalmente diversa daquela existente antes da ruptura institucional de 1964; de outubro, o ajuste econômico, com momentos de audácia e heterodoxia, mas no geral condicionado pelos limites da transação possível entre os agentes econômicos e sociais, não obstante o esgotamento do modelo econômico e os constrangimentos da inserção internacional do país.

Essas duas linhas mestras condicionariam, por sua vez, a reinserção do Brasil no cenário internacional e, mais especificamente, as relações do país com seus principais parceiros. A democracia, ao dar uma identidade nova ao país, tornou-o mais permeável às pressões e contrapressões internas e internacionais desencadeadas no período. E o imperativo da reforma econômica determinou a busca de parcerias multilaterais e bilaterais que conduzissem a mecanismos de inserção e cooperação capazes de dar vazão ao esgotamento do modelo de substituição de importações, à perda de

competitividade e aos riscos de marginalização do país diante das novas tendências da economia mundial.

As Circunstâncias Externas

No plano externo, o período Sarney desenvolveu-se sob a influência de um conjunto de linhas de transformação, tanto no contexto regional, quanto no que se refere à macroestrutura internacional.

Na América Latina, o período de 1985 a 1990 foi o da consolidação da redemocratização. Pela primeira vez na história, a América Latina (à exceção de Cuba) falava a linguagem comum da democracia representativa. Era natural que, com a eliminação das práticas autoritárias, aumentasse a pressão social em torno de demandas acentuadas pela persistência de um quadro generalizado de crise. Para os países latino-americanos, a vigência da democracia permitiu um grau de coordenação e concertação nunca antes observado na história do Continente, abrindo caminho para processos inéditos de associação e integração, como no caso do Brasil e da Argentina. A democracia acabaria tornando-se um dado da realidade político-constitucional do Continente, que se sobrepunha a uma realidade econômica e social diversificada e, como se veria mais tarde, a graus bastante distintos de estabilidade política e institucional.

A segunda grande linha que marcou a evolução regional no período foi a culminação do que se convencionou chamar "a década perdida da América Latina", expressão que caracteriza de forma algo simplificada, mas não por isso menos verdadeira, os percalços econômicos e sociais sofridos de forma diversa por praticamente todos os países da região: involução dos indicadores sociais, queda no produto bruto, envelhecimento do parque industrial, desinvestimento, inflação, altas taxas de juros, fuga de capitais, pressão da dívida externa, perda de mercados etc.

O Brasil logrou alcançar no período uma posição singular. Durante os anos 80, apesar das dificuldades econômicas e sociais, e da própria instabilidade provocada por sucessivos ensaios de política econômica, foi o único país latino-americano a apresentar taxas reais de crescimento do produto, contribuindo de forma solitária

para que o produto da América Latina como um todo não apresentasse índices demasiadamente negativos.

Mas apesar disso, o Brasil sofreu os efeitos perniciosos da chamada “década perdida”. Ademais de efetivas perdas internas em termos de indicadores sociais, desinvestimento e inflação, o Brasil perdeu também nas relações com seus parceiros, afetados por agudas crises. De principal parceiro comercial do Brasil em 1980 e 1981, quando ultrapassou em valor global o intercâmbio do Brasil com os próprios EUA, a América Latina da “década perdida” passaria a ocupar lugar de menor realce no comércio exterior brasileiro.

Essas duas vertentes do quadro regional, “democratização” e “crise econômica”, coincidiriam, no plano internacional, com os primeiros sinais de mudança no relacionamento entre as duas superpotências, com conseqüências importantes para a inserção internacional de países como o Brasil, cuja dinâmica externa era especialmente sensível aos incentivos positivos e negativos gerados pela disputa estratégica entre os dois blocos de poder.

A nova relação entre os EUA e a URSS, que, anos antes, o presidente Reagan qualificara de “Império do Mal”, evoluiria rapidamente. O esgotamento econômico da União Soviética e a conseguinte crise do sistema se precipitariam com a desagregação do bloco soviético da periferia para o interior, a partir da Europa Central e do Leste, até alcançar as República do Báltico, as demais nacionalidades e o próprio domínio do Partido Comunista.

A Administração Sarney no Brasil coincidiria com boa parte dessa notável, e até certo ponto inesperada, mudança histórica que poria fim à ordem mundial estabelecida ao término da II Guerra.

Mas não seria apenas no campo político-estratégico que se verificariam mudanças fundamentais. No campo econômico, a segunda metade dos anos 80 assistiria à aceleração de uma tendência que já se verificava desde o final dos anos 50: a formação dos chamados mega-blocos econômico-comerciais, com a polarização da economia desenvolvida entre a América do Norte, a CEE, e o Japão, e o assoberbante crescimento da disjuntiva entre poder estratégico e poder econômico.

Se, durante os anos 50, 60 e mesmo 70 a designação "superpotência" referia-se ao mesmo tempo a capacidade militar e capacidade econômica e tecnológica, nos anos 80 essa percepção se alteraria, com profundas implicações. A URSS veria sua economia quebrar-se sob o peso da competição estratégica acelerada pelas políticas reaganianas, enquanto os EUA, que nos anos 70 haviam assistido ao início da crise da indústria automobilística, símbolo de seu poderio industrial, passariam a enfrentar em todo o mundo e em seu próprio mercado o peso da competição tecnológica que lhe moviam japoneses, alemães e países de industrialização mais ou menos recente.

O mundo dos anos 80 começava, pois, a deixar claro que as disputas de poder estavam cedendo rapidamente lugar a outro gênero de competição entre as nações – a competição econômico-comercial e tecnológica. Com o avanço progressivo dos entendimentos em torno de um desarmamento efetivo na Europa, o mundo passaria a ser dominado não mais apenas por quem detivesse o poder militar, mas por quem tivesse melhores condições de competitividade. E o grande tema dos anos 80, ao lado dos acontecimentos que levariam ao final da Guerra Fria, seria precisamente a negociação da Rodada Uruguai do GATT. A confrontação estratégico-ideológica da Guerra Fria seguia-se a abertura de um processo ainda não resolvido de natureza econômico-comercial no interior do mundo desenvolvido mas com conseqüências globais.

Os EUA reagiriam de forma peculiar à consciência do descompasso que ficava evidente entre a economia norte-americana e a de seus competidores. Com a "reaganomics", o país abriu-se comercialmente, criando paralelamente uma complexa legislação comercial destinada a penalizar supostos desvios no princípio da reciprocidade nos fluxos comerciais. Uma série de retaliações comerciais foi desfechada. Abriram-se contenciosos comerciais dos EUA com vários de seus parceiros. Países europeus, o Japão e demais NICs asiáticos e o próprio Brasil, beneficiavam-se por seu lado da abertura comercial norte-americana e da perda de competitividade da indústria norte-americana, fazendo dos EUA o principal mercado para seus produtos de exportação, em um mundo em que os países em desenvolvimento haviam diminuído intensamente sua

participação nas correntes internacionais de comércio e em que a Europa acentuava suas tendências protecionistas, especialmente dentro da CEE e entre esta e os países vinculados pelos Acordos de Lomé. Por seu potencial de conflitos diplomáticos, a política comercial norte-americana constituiria um dos principais fatores a balizar a segunda metade dos anos oitenta, gerando seguidas situações de conflito real ou potencial com o Brasil.

Outra grande linha de força sob a qual atuou a diplomacia do governo Sarney no plano internacional foi a culminação da mudança qualitativa na agenda multilateral.

A negativa do governo Reagan de assinar a Convenção da ONU sobre Direito do Mar, a retirada dos EUA e do Reino Unido da UNESCO, ao amparo de uma retórica de pesada crítica às maiorias "terceiro-mundistas" nos foros internacionais, viriam a desatar importantes transformações ao longo dos anos 80 no processo multilateral. Secundados pela Grã-Bretanha e pela República Federal da Alemanha, os EUA haviam iniciado no início dos 80 um trabalho de desmontagem do multilateralismo então prevalecente, o que coincidiu com uma sensível perda de impulso diplomático dos países em desenvolvimento. Essa mudança qualitativa na agenda seria completada mais adiante pela ascensão de temas cuja manipulação colocaria precisamente os países em desenvolvimento na defensiva: direitos humanos, narcotráfico, não-proliferação, meio ambiente, imigração, terrorismo, crises regionais, democracia. Estes temas passaram a ocupar crescentemente a opinião pública mundial. Ao refletir preocupações formalmente legítimas, captaram grande parte do interesse dos foros multilaterais, em detrimento dos tópicos de caráter reivindicatório que haviam conformado a agenda dos anos 60 e 70. O impacto direto que esses temas tinham na opinião pública de países desenvolvidos e em desenvolvimento, em contraste com o caráter geralmente abstrato dos temas do reivindicacionismo dos anos 60 e 70, contribuía ademais para transformar qualitativamente a agenda internacional.

A conjunção de todos esses fatores, que vinham interagir com as mudanças internas em curso no país, constituiu o cenário no qual viria a operar a diplomacia do presidente Sarney. Foi essencialmente uma época de constrangimentos, de restrições, de espaços

que se fechavam, quer pela crise e desmobilização do mundo em desenvolvimento, quer pela progressiva ascendência dos países desenvolvidos e dos interesses do Norte em geral sobre a agenda internacional. Enquanto o mundo em desenvolvimento se estancava e seus escassos progressos, como a redemocratização latino-americana, não alcançavam um impacto global decisivo, no Norte as transformações mobilizavam recursos e produziam resultados qualitativos concretos. A Europa do Leste passaria a concentrar a atenção mundial e a perfilar-se mais adiante como grande competidora por recursos financeiros, em oposição à América Latina. A China, que ia a caminho de uma profunda reforma econômica, e a própria URSS, cuja "perestroika" ainda trazia a expectativa de uma transformação controlada das estruturas produtivas soviéticas, sem afetar profundamente as estruturas políticas do país (o domínio do Partido Comunista e a plurinacionalidade, eram outros pólos de atenção obrigatória, em detrimento, mais uma vez, da América Latina).

Não era, portanto, um cenário especialmente favorável para o Brasil. Impunha-se um esforço de imaginação e operação que integrasse todas as variáveis interna e externas, delas extraindo as oportunidades abertas pelas transformações ocorridas no Brasil e no mundo, sem, no entanto, caracterizar uma ruptura com o patrimônio diplomático consolidado pelo país.

Sob o signo do equilíbrio, a diplomacia do governo Sarney consolidaria, como se verá a seguir, algumas características fundamentais da política externa brasileira e da inserção do país no mundo, criando ao mesmo tempo as adaptações subseqüentes, necessárias para que o país enfrentasse as grandes mudanças no final da década de 80 e início do anos 90.

O intelectual Sarney percebia claramente o que mudara no mundo e o que era preciso mudar no Brasil. O político Sarney, porém, era quem ditaria os tempos e as gradações das mudanças.

As Grandes Linhas da Política Externa do Governo Sarney: Continuidade e Inovação

Os desafios que o presidente Sarney teve que enfrentar, tanto interna quanto externamente, tinham características sistêmicas. Tornava-se, portanto, imprescindível conceber e aplicar políticas que se dirigissem à totalidade das questões com que o país se defrontava em um e outro âmbito.

A Administração nascera em função de um processo de transformação política e institucional orientado para a recuperação das franquias democráticas no Brasil. Ao buscar projetar no mundo sua personalidade, era natural que o novo governo privilegiasse acima de tudo a sua essência democrática.

A redemocratização do país forneceria, assim, a linha inicial de atuação externa do governo. Tanto no seu discurso diplomático, quanto na aplicação de sua política regional e multilateral, o presidente utilizaria os valores da democracia para sustentar princípios e objetivos de ação. Por esta via, tornou-se possível superar a desconfiança dos anos de preeminência militar e, bem assim, desimpedir alguns canais de comunicação com o mundo desenvolvido.

A nova desenvoltura com que o Brasil passou a encarar problemas anteriormente embaraçosos permitiu, inclusive, aos agentes diplomáticos no exterior alterar o perfil discreto com que lidavam com a imprensa internacional, as organizações não-governamentais, os partidos e organizações políticas.

A área dos direitos humanos, na realidade, foi talvez a que primeiro assinalou um curso novo para a diplomacia brasileira. Logo nos primeiros meses do governo civil, o Itamaraty, levando em conta a mudança significativa que ocorrera o espaço político interno que se abrira, incluiu decisivamente para que se alterasse o "status" do Brasil diante do Pacto de São José (a Convenção Interamericana de Direitos Humanos) e os Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, aos quais o Brasil aderiu ainda em 1985. Completada com a adesão à Convenção contra a Tortura da ONU, também em 1985, essas iniciativas transformariam definitivamente a maneira de o Brasil se relacionar com o sistema internacional de proteção e promoção dos direitos humanos. Deixou-se de encarar os textos internacionais sobre a matéria como pretextos para intervenção indevida em assuntos de soberania absoluta do Estado

para considerá-los como correta complementação dos esforços que passaram a ser cobrados do governo civil para melhorar o desempenho do país na proteção e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão.

Seriam necessários ainda mais cinco anos para que as adesões de 1985 fossem completadas pelo depósito dos instrumentos de ratificação de todos os pactos. É certo, porém, que tais adesões seriam o marco fundamental de um processo de mais ampla cooperação entre o Brasil e os organismos governamentais e não-governamentais internacionais, que hoje constituem um dos pilares brasileiros na área de direitos humanos. O simples gesto de aderir aos pactos e ampliar por esse meio a estrutura jurídica interna de proteção dos direitos humanos não deixou de significar um importante passo no aperfeiçoamento de uma das formas de interação do país com o mundo, em área tornada especialmente sensível pela redemocratização e pela maior transparência com que o Brasil passou a se apresentar ao escrutínio da opinião pública interna e internacional. Com as adesões de 1985, a diplomacia brasileira removeu uma importante hipoteca do passado, que ainda a distanciava, no plano político, não apenas do mundo desenvolvido, mas de boa parte dos próprios parceiros latino-americanos.

Este foi, portanto, um tema em que os impulsos de inovação prevaleceram claramente sobre os de continuidade.

A recuperação das franquias democráticas forneceu a base conceitual para a desenvoltura com que o Brasil voltou a ocupar um espaço no quadro diplomático regional e internacional. Para tanto, tornava-se desde logo necessário liquidar uma das principais hipotecas remanescentes do período militar: a ausência de relações com Cuba.

Devido às seqüelas do processo de luta armada ocorrido no Brasil nos anos 70, o relacionamento com Cuba havia-se tornado um tabu. Era preciso superá-lo, tanto por motivos de natureza interna, ligados à afirmação da preeminência civil na nova ordem política e institucional, quanto por razões de interesse externo, em função do objetivo logo traçado pela Administração Sarney de conferir prioridade ao relacionamento com a América Latina. Não seria possível ao Brasil pretender assumir o papel que lhe competia no

cenário regional sem dispor de canais adequados de diálogo e cooperação com Cuba.

O reatamento com Cuba foi, assim, uma das questões inaugurais da diplomacia do governo Sarney. O processo de consultas internas iniciou-se em abril de 1985, em resposta aos anseios manifestados através do Congresso e por alguns setores do empresariado. O presidente Sarney, em sua primeira entrevista coletiva à imprensa, daria a chave conceitual que abriria caminho para a efetiva universalização da diplomacia brasileira: "O normal, nas relações internacionais, os países manterem relações diplomáticas".

O reatamento formalizou-se em junho de 1986. Iniciou-se, então, um período de intenso relacionamento, com trocas de visitas de alto nível a implantação de diversos programas de cooperação bilateral.

O presidente não chegaria a visitar Cuba, tal como insistentemente convidado. Nem propiciou a vinda ao Brasil de Fidel Castro, apesar das inúmeras insinuações que recebeu em tal sentido. Sua intuição política o aconselhou a evitar que o reatamento com Cuba se materializasse em situações que pudessem reabrir feridas não totalmente cicatrizadas ou gerar situações de constrangimento. Mas não se furtou a propor formalmente, na I reunião de presidentes do Grupo do Rio, em Acapulco, que Cuba voltasse ao seio do sistema interamericano, mediante a sua readmissão na OEA.

O caso de Cuba revelou, portanto, uma dose muito equilibrada de inovação e de continuidade, em que o instinto político do presidente foi fundamental par dar a medida exata da linha política adotada.

A recuperação do diálogo com Cuba foi também o elemento fundamental que permitiu ao Brasil inovar em matéria de política regional ao aceitar integrar, junto com Argentina, Uruguai e Peru o Grupo de Apoio a Contadora. Destinado a secundar os esforços dos 4 países de Contadora no processo de pacificação da América Central (México, Colômbia, Venezuela e Panamá), o Grupo de Apoio representaria o envolvimento de quatro importantes diplomacias da América do Sul no estímulo e acompanhamento de soluções para os problemas que ameaçavam a paz e a segurança da região. O Brasil, embora lamentasse no plano da retórica o

intervencionismo norte-americano, sempre se esquivara de um envolvimento na região sob a alegação de que não dispunha de elementos de informação e de persuasão adequados.

A decisão de participar no Grupo de Apoio a Contadora revelou-se acertada. Credenciou o Brasil para ações efetivas no plano regional e deu origem ao que viria a ser posteriormente conhecido como o "Grupo do Rio". Criou-se pela primeira vez na América Latina um canal autônomo de ação diplomática, habilitado a discutir e influenciar políticas sobre as principais questões regionais sem a participação ou a tutela dos EUA. O presidente Sarney participou das 3 primeiras reuniões da cúpula do Grupo do Rio (Acapulco, Punta del Este e Ica) revelando-se particularmente eficaz – por sua experiência parlamentar e pelo conhecimento dos assuntos – em orientar os debates e as conclusões do Grupo por caminhos coincidentes com os interesses do Brasil. O envolvimento diplomático iniciado com a participação no Grupo de Apoio a Contadora foi igualmente importante para a superação da imagem que se havia formado na região durante o período militar de que o Brasil não tinha interesse pela América Latina. Falsa ou verdadeira, esta imagem existia e tolhia o exercício pelo Brasil de suas responsabilidades na política regional. A fluência com que o Brasil passou a exercer um papel efetivo na política regional constituiu, assim, um claro elemento de inovação na condução da política externa do país.

Fugiria ao alcance do presente trabalho descrever ou comentar a dinâmica das relações do Brasil com cada um dos seus parceiros latino-americanos. Seja, porém, dito que com cada um deles procurou-se desenvolver – paralelamente ao processo multilateral regional – uma faixa de relações individualizadas. Com cada um dos interlocutores regionais, estabeleceu-se um programa de consultas e de cooperação que permitiu ao Brasil – não obstante as limitações impostas pela crise econômica e pelo estancamento do fluxo de financiamentos para projetos de infra-estrutura – assegurar uma presença diferenciada e uma relevância objetiva.

Para tanto, certamente pesou o fator da chamada "diplomacia presidencial". Ao final de seu mandato, o presidente Sarney orgulhava-se de ter visitado todos os países de América do Sul

(além do México e Costa Rica), alguns mais de uma vez, tendo recebido em Brasília praticamente todos os seus colegas da região. Alterando a prática anterior, o presidente passou também a prestigiar pessoalmente a posse de diversos presidentes latino-americanos, estabelecendo com seus colegas uma relação de trabalho e de confiança fundamental para o êxito de seu projeto diplomática regional.

Na realidade, diga-se entre parênteses, muitas foram as ocasiões em que essa recuperada fluência diplomática do Brasil se revelou útil para os objetivos nacionais de política externa. Uma destas ocasiões pelo menos merece registro especial: a reunião dos presidentes dos Países Amazônicos em Manaus, em 1988, que foi fundamental para dar o respaldo diplomático de que o Brasil necessitava diante da campanha que se movia internacionalmente em torno da questão do meio ambiente.

No capítulo das relações regionais, por seu caráter emblemático e inovador, merece um tratamento muito especial a política estabelecida pela Administração Sarney para as relações com a Argentina.

Talvez a principal e mais duradoura linha de política externa do governo Sarney tenha sido a reformulação do relacionamento do Brasil com a Argentina, mediante a superação de rivalidades e desconfianças que sobreviviam ao passado e ao concomitante implantação de um espaço preferencial de entendimento democrático e de integração econômica[490] que veio a desembocar no Mercosul.

As relações com a Argentina já haviam passado por um período de intensificação a partir da solução dada a compatibilização de Itaipu e Corpus, no governo Figueiredo e da qual foi até certo ponto o corolário apoio brasileiro à Argentina na questão das Ilhas Malvinas, de abril de 1982 em diante. Ao se inaugurar o governo Sarney, porém, os fatores de competição e rivalidades próprios de uma secular e complexa convivência sub-regional ainda se perfilavam junto aos crescentes fatores de associação.

A redemocratização brasileira foi decisiva para alterar de vez o padrão desse relacionamento. Ambos os governos, souberam ver no respectivo vizinho um fator adicional de apoio à sua própria

estabilidade política e aos ensaios de transformação econômica que fizeram. O Tratado que estabeleceu em 1988 o Mercado Comum Brasil-Argentina (embrião do Tratado de Assunção que criou o Mercosul) culminou um longo processo construído com o empenho pessoal dos dois presidentes, e consubstanciado em uma sucessão de Protocolos de Cooperação iniciados em 1986.[491]

Sarney e Alfonsín tiveram o mérito de eliminar imediatamente os fatores de suspicácia recíproca que ainda minavam o relacionamento. O presidente argentino tomou a iniciativa de propor uma visita sua à usina de Itaipu, rompendo a desconfiança que por tantos anos abalava a relação bilateral. E ambos se comprometeram logo no início do processo a cooperar justamente na área em que as suspeitas recíprocas eram mais fortes: a área nuclear. Isto tornou possível evitar que o domínio do ciclo completo do combustível nuclear, logrado inicialmente pela Argentina e no ano seguinte pelo Brasil desse margem a percepções equivocadas de parte a parte. Ambos os países – a começar pela visita do presidente Sarney às instalações nucleares secretas argentinas de Pilcaneyeu – abriram reciprocamente os seus programas. Da desconfiança gerada pelo desconhecimento passou-se para a confiança baseada na cooperação. Esta foi, sem dúvida, uma inovação corajosa e fundamental, que alterou de forma definitiva a inércia de um relacionamento desconfiado e freqüentemente antagônico entre as duas maiores potências da região.[492]

A partir da identificação desse interesse fundamental, foi possível acelerar o processo de integração Brasil-Argentina, ao qual se somariam já na administração seguinte, o Uruguai e o Paraguai. Esse processo, que daria uma nova face ao conjunto da integração latino-americana, consagrou quatro princípios fundamentais para o Continente:

1) o de que a integração, ademais da vontade política dos governos, depende essencial do interesse dos agentes econômicos;
2) o de que a integração deve partir necessariamente de correntes de comércio já existentes e com um certo grau de abrangência e complexidade;

3) o de que a integração deve ir além da liberalização comercial, para alcançar a área da produção, de forma a gerar escala para as economias, atrair investimentos diretos e maximizar os recursos produtivos, em particular o desenvolvimento tecnológico; e, finalmente,
4) o de que a integração continental se fará da escala sub-regional, como um somatório de iniciativas semelhantes à empreendida pelo Brasil e Argentina ao amparo, mas indo mais além, dos esquemas previstas na ALADI.

Esses princípios parecem presidir e determinar plenamente não apenas o processo de consolidação do Mercosul, mas outras iniciativas sub-regionais, constituindo uma espécie de prova básica para o êxito potencial de qualquer iniciativa de integração, seja pela fórmula de mercado comum, seja pela fórmula dos acordos de livre-comércio.

O impacto do processo sobre a balança comercial não se fez esperar. Brasil e Argentina voltaram a ser parceiros de primeira importância recíproca, com um volume de comércio que alcançou os dois bilhões de dólares nos dois sentidos e com uma crescente familiaridade dos consumidores de um mercado com os produtos oriundos do outro. A nova relação Brasil-Argentina determinada pelo dois governos civis ultrapassou, porém, a área comercial para alcançar plenamente a do entendimento político, que chegou a traduzir-se em um grau jamais alcançado de coordenação entre os dois países em múltiplas áreas.

As relações com os Estados Unidos fornecem outro campo fértil para análise da diplomacia Sarney sob a partir da dialética continuidade/inovação.

O governo civil herdara um relacionamento Brasil-EUA eivado de questões conflitivas de natureza comercial e ameaçado pela questão da dívida externa.

O relacionamento comercial se complicaria pela decisão norte-americana de utilizar o Brasil como “show case” para a sua legislação comercial, valendo-se da prática brasileira em matéria de indústria farmacêutica (a inexistência de patentes para processos de produtos) e da lei de informática para abrir ações ao amparo da

seção 301 da Lei de Comércio. Importantes rubricas da pauta de exportação de manufaturados do Brasil para os EUA, como calçados, produtos siderúrgicos e aviões, seriam objeto de ações "anti-dumping", ameaças de retaliação ou negociações com fortes pressões da parte norte-americana.

Uma série de condicionalidades de natureza macroeconômica, entre elas a abertura comercial, a diminuição do papel do Estado na economia, o controle do déficit público, que constituíam o pilar da política latino-americana da administração republicana, marcaria por outro lado o padrão geral do relacionamento político.

O governo brasileiro, até mesmo em função da vigência do sistema democrático e dos mecanismos decisórios próprios de uma democracia com uma avassaladora quantidade de pressões, reagiria de forma nem sempre satisfatória aos olhos do governo norte-americano, que exigia respostas prontas em matéria de proteção de patentes farmacêuticas, de alteração da lei de informática, de proteção intelectual, de abertura comercial, além de êxito em matéria de estabilidade econômica. Construiu-se uma estratégia de resposta aos problemas na área comercial composta de três elementos básicos. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que era necessário progredir em certas áreas, mas respeitando os tempos e o processo decisório próprios do regime democrático. Não deixava de ser irônico que os EUA promovessem a democracia no Continente e exigem dos governos democráticos que se valessem de um processo decisório próprio dos regimes autoritários. Em segundo lugar, a decisão de buscar uma política deliberada de "encapsulamento" dos problemas comerciais, de forma a evitar que pudessem "contaminar" outras áreas do relacionamento. E, finalmente, a negociação, tanto no plano externo, ou seja, com os EUA, quanto interno, com os diversos setores interessados em cada uma das áreas problemáticas.

A decisão do presidente Sarney de ir aos EUA em setembro de 1986, quando o contencioso econômico-comercial parecia alcançar o ápice, respondeu a preocupações de suas ordens. A primeira, a de apresentar nos EUA o regime civil e a sua faceta econômica, o Plano Cruzado, que já começava a apresentar sinais de esgotamento, mas que permaneceria submetido às injunções político-

eleitorais. A segunda, a de desobstruir os canais de comunicação direta com o governo norte-americano no mais alto nível. Tornar-se-ia importante persuadir o governo, o Congresso e a opinião pública americanos de que as relações globais entre o Brasil e os Estados Unidos eram politicamente muito mais relevantes do que qualquer problema setorial, a que não se deveria deixar que as questões específicas contaminassem o contexto mais amplo.

O presidente resumiria mais tarde, em um artigo para a "Harvard International Review", a sua concepção do que deveriam ser as relações Brasil-EUA, procurando colocá-las sob a ótica da maturidade e explicando que o contencioso bilateral era natural diante da alteração qualitativa da economia norte-americana não só nos EUA, mas em terceiros mercados, e que deveria ser tratada de forma igualmente madura, no contexto mais amplo do relacionamento entre os dois maiores países do hemisfério.[493]

Na prática, porém, o relacionamento teve momentos de aguda tensão. O Brasil foi incluído em listas de possíveis objetos de retaliação comercial sob a seção 301, tendo chegado a ser objeto de retaliação no caso dos produtos farmacêuticos. Quando se iniciou a moratória de fevereiro de 1987, por sua vez, a tensão chegou a níveis elevados. Teve também, por outro lado, momentos muito positivos, como quando os EUA apoiara o Brasil em seu pleito junto ao Clube de Paris, em janeiro de 1987, ou quando se abstiveram de anunciar retaliações por causa da lei de informática, tornando possível que o processo negociador se desenvolvesse e dando ao governo brasileiro tempo para uma delicada negociação interna.

Em geral, a estratégia do "encapsulamento" se revelou operacional, seja porque de fato problemas específicos não chegaram a contaminar outras áreas do relacionamento global, seja porque favoreceu o início de processos negociadores, seja ainda, porque, em um relacionamento da complexidade e abrangência do norte-americano-brasileiro, é normal que existam diferendos. O Brasil viveu parte do período, mesmo com a estratégia do "encapsulamento", sob a espada de Dâmocles, da seção 301, cujo potencial de afetar adversamente as exportações brasileiras ficou patente com a simples verificação de que a inclusão do Brasil em uma lista de possíveis objetos de retaliação era suficiente para suspender

encomendas e desviar compras de importadores norte-americanos. Mas os EUA consolidariam, no final da década de 80, a sua posição de primeiro parceiro econômico e primeiro mercado do Brasil, que haviam chegado a perder para o conjunto da América Latina no final dos anos 70 e início dos anos 80.

Ao final do período Sarney, embora anda permanecesse parte substancial do contencioso, que alcançava a esfera da política macro-econômica brasileira, e conquanto a questão da dívida externa tivesse alcançado um ponto morto, com a moratória técnica e a paralisação das negociações com o FMI, o relacionamento parecia de fato colocado na trilha da maturidade.

Na área política, as relações com os EUA se mantiveram dentro de uma grande objetividade, sem contenciosos que ameaçassem contaminar o conjunto das relações. É bem verdade que algumas questões tópicas viriam à tona, especialmente no que se refere à não proliferação e a controles de transferência de tecnologias e ao relacionamento comercial do Brasil com alguns países do Oriente Médio. A questão da transferência de tecnologia chegaria e afetar alguns fornecimentos de equipamentos sofisticados do Brasil e teria de ser objeto de gestões políticas. E verdade, também, que as relações Brasil-EUA sofreriam em grande medida o peso da relativa indiferença norte-americana ao Continente, indiferença essa matizada apenas pela preocupação com a questão do narcotráfico e eventuais ameaças à estabilidade democrática da região.

O Brasil, na realidade, tinha um espaço relativamente reduzido nas preocupações norte-americanas no hemisfério. Se, por um lado, a crise centro-americana e especialmente a questão nicaragüense e mais tarde a questão panamenha ocupavam maior parte das energias diplomáticas e políticas dos EUA (sem falar no caso Irã-Contras, que exarcebou a já desequilibrada atenção que os problemas centro-americanos mereciam da Administração Reagan e depois da Administração Bush), por outro lado o México, sob a presidência inovadora do presidente Salinas começou a concentrar grande parte da atenção dos EUA no hemisfério.

O presidente Sarney, ao assumir o governo, depositava grandes esperanças na relação com os EUA e viu-se até certo ponto frustrado tanto pela incompreensão revelação pelo governo norte-

americano diante das vicissitudes encontradas pelo Brasil no caminho da transição, quanto por sua incapacidade em sinalizar políticas claras de cooperação. Não deixou, porém, de explorar sempre, apesar das reticências de Washington, todas as possibilidades de diálogo. É do período Sarney a preocupação em conformar uma "agenda positiva" para o relacionamento capaz de obviar as dificuldades criadas com a implementação, sobretudo a partir da Administração Reagan, de uma linguagem agressiva expressa em sanções, retaliações e outros instrumentos poucos convidativos ao diálogo e à negociação.

No final do seu mandato, um presidente, que sempre vira na cooperação com os EUA um pilar fundamental da política exterior brasileira, parecia levado a descrer a possibilidade de sua implementação em bases efetivamente eqüitativas.

As relações do Brasil com os demais parceiros desenvolvidos receberam igualmente uma atenção prioritária. Apesar das dificuldades que a moratória de dívida externa criou para o diálogo com a Europa Ocidental e o Japão, foi possível desenvolver com ambos pólos de poder programas e entendimentos de importância. Não se produziriam, porém, inovações propriamente significativas, valendo-se a diplomacia brasileira da observância de linhas tradicionais de cooperação. O presidente Sarney demonstrava perfeita consciência da relevância do reativamento dos fluxos de investimento e de cooperação econômico-financeira com os países europeus. Sua estratégia consistiu em sensibilizar e mobilizar os setores europeus com interesses no Brasil com vistas a recuperar os níveis históricos de comprometimento dos países comunitários na economia brasileira. Com relação ao Japão, cujo papel de garante da liquidez da economia internacional era claramente percebido pelo presidente, o desenvolvimento de relações bilaterais mais estreitas foi estabelecido como meta de alta prioridade. Muitas das dificuldades oriundas da relutância do Japão em comprometer-se financeiramente com o Brasil foram superadas pelo clima de boa vontade que se criou com a decisão do presidente Sarney de comparecer às exéquias do Imperador Hiroito, em 1988.

Para que se possa formar um juízo correto do quadro das relações do Brasil com seus parceiros desenvolvidos durante a

Administração Sarney, torna-se, por outra parte, necessário examinar o tratamento da questão da dívida externa. Nessa questão, a mão do presidente Sarney foi particularmente sentida no equilíbrio que se estabeleceu entre o fator de inovação representado pela moratória decretada em 1987 e as ações subseqüentes de recuperação dos fluxos de cooperação financeira.

A partir de 1985, quando se produziu a mudança de governo no Brasil, verificou-se tendência no sentido da retração por parte daqueles países que mais ativamente vinham participando no crescimento e na modernização do Brasil, através de investimentos e do comércio. Predicado no contínuo influxo de recursos externos e no acesso constante e desimpedido aos mercados dos principais parceiros comerciais do país, o modelo brasileiro viu-se subitamente privado destes elementos essenciais para a sua integração harmoniosa ao exterior. Os investimentos externos retraíram-se e vários mercados de exportação passaram a contrair-se. Para tanto influíram não apenas as condições gerais da economia internacional, como também as incertezas geradas no exterior pela instalação da Assembléia Nacional Constituinte, e, bem assim, o surgimento no Brasil de tendências mais ostensivas em favor de procedimentos protecionistas de cunho nacionalista, como no caso da indústria de informática.

Esse conjunto de fatores foi, em boa medida, responsável pela exaustão das reservas de divisas do país e pela conseqüente decisão de suspender o pagamento dos juros da dívida junto às instituições privadas de crédito.

Ao colocar em questão o futuro das relações do Brasil com seus principais parceiros, a suspensão dos pagamentos da dívida constituiu-se em decisão que alterou profundamente os padrões de relacionamento externo do Brasil. Não foi ela, porém, concebida, nem apresentada pelo presidente, como um gesto de confrontação motivado por considerações de natureza ideológica. Ao contrário, o que se buscou – e isso transpareceu em praticamente todos os pronunciamentos do presidente sobre a questão – foi criar condições para mudar o foco do debate internacional sobre a questão da dívida externa. Ao amparo do chamado "consenso de Cartagena", o Brasil procurou, com base na caracterização da dívida como um

problema global, tanto de devedores como de credores, promover soluções apresentadas como “amplas, justas e duradouras”.

Era convicção do presidente que a suspensão de pagamentos, ao realimentar na prática o conjunto de circunstâncias negativas que a havia determinado, deveria ter vida curta. Era preciso atrair os parceiros desenvolvidos do Brasil para que voltassem a injetar recursos na economia brasileira e a participar do desenvolvimento do país. Sarney compreendia, com razão, que no manejo da questão da dívida estava em jogo nada mais nada menos que o próprio modelo de desenvolvimento no Brasil.

Esse foi o ângulo sob o qual Sarney procurou abordar a questão nos seus contactos diretos com o mais alto escalão do governo norte-americano. Sob sua orientação pessoal, o Embaixador Marcílio Marques Moreira desenvolveu em Washington intensa ação com vistas a sensibilizar o governo dos EUA para atuar politicamente junto aos bancos privados.

A reação norte-americana, porém, foi sempre ambivalente. No plano declaratório, manifestava-se alguma compreensão para as circunstâncias forçosas da economia brasileira, mas, na prática, alegava-se que o governo não podia interferir no processo negociador entre o Brasil e os bancos. Essa atitude norte-americana contrapunha-se claramente à visão reiteradamente exposta pelo presidente Sarney de que a questão da dívida deveria ser tratada em dois patamares distintos, mas interligados: um patamar financeiro, restrito às negociações diretas com Bancos e instituições credoras; e outro patamar político, no qual se consideraria a questão sob o prisma de seu impacto para o universo das relações de Estado a Estado.

A lógica da argumentação brasileira não foi, porém, suficiente para alterar a postura inflexível das autoridades norte-americanas. Ademais, os bancos haviam-se fortalecido mediante a recomposição de suas reservas e alguns países devedores, notadamente o México já sob a administração Salinas, pareciam dispostos a aceitar as realidades e a negociar nas bases propostas pelos credores. Sarney percebeu que havia certo risco de isolamento caso o Brasil permanecesse imobilizado na sua moratória. Autorizou o início de negociações com os Bancos, finalmente concluídas na gestão

do Ministro Maílson da Nóbrega em setembro de 1988. No discurso em que anunciou ao país a acordo com os credores, o presidente procurou caracterizá-lo como um gesto de flexibilidade do Brasil a merecer, de parte dos credores, uma contrapartida efetiva de atitudes e políticas positivas. Sua visão do problema foi essencialmente política. E como tal, para citar a definição de que mais se valia para caracterizar o seu ofício, procurou explorar os limites do possível. Do ponto de vista da política exterior brasileira, não resta dúvida de que, entre as muitas conseqüências trazidas pelo tratamento da questão da dívida externa durante a Administração Sarney, a que mais terá marcado sua influência foi a configuração definitiva de um alheamento entre os governos brasileiro e norte-americano. A noção, oriunda dos tempos do Barão do Rio Branco e acalentada com mais ou menos ênfase durante todo o Século XX, de que havia uma "relação especial" entre o Brasil e os EUA, deixou de aparentar qualquer resquício de credibilidade.

Simultaneamente à permanente preocupação em solidificar e agilizar as relações do Brasil com os seus parceiros desenvolvidos, a Administração Sarney buscou abrir canais de cooperação inovadores com parceiros não tradicionais. Nesse particular, sobressaem as possibilidades abertas junto à então União Soviética e à China. Com a URSS de Gorbachev, o Brasil revelou-se capaz de estabelecer um diálogo político abrangente, consubstanciado num memorando de entendimento formal e no amplo contacto pessoal entre os dois líderes por ocasião da visita do presidente Sarney a Moscou em outubro de 1988. Com a China, abriram-se, sobretudo a partir da visita de Sarney àquele país, em julho de 1988, canais de cooperação na área científica e tecnológica particularmente promissores. Se o diálogo com a antiga URSS acabou afetado pelos acontecimentos posteriores, a cooperação com a China tem dado frutos muito concretos, sobretudo na área espacial.

Através das iniciativas então contempladas com o Japão e a China, lançaram-se as bases de uma presença mais efetiva do Brasil na Ásia, cujos resultados auspiciosos têm-se notado no continuado crescimento do intercâmbio com os países da região.

Todas essas as linhas de política bilateral foram, ao longo da Administração Sarney, complementadas por uma recuperação de

credibilidade do Brasil no plano multilateral. Mantiveram-se as linhas tradicionais de presença e atuação do Brasil em organismos internacionais, ao mesmo tempo em que se perseguiram vertentes inovadoras de atuação. Dentro estas, caberia registrar ao menos duas: o retorno do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU e a Declaração do Atlântico Sul como Zona de Paz e Cooperação.

A estratégia do universalismo posta em prática desde o início da Administração Sarney, se completou com o retorno do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU, depois de vinte anos de uma conspícua ausência, que pode ser considerada causa e conseqüência, ao mesmo tempo, do processo de isolamento diplomático que pesou sobre o Brasil nos anos 70 e das hipotecas que as mudanças introduzidas a partir da Administração Geisel não haviam podido resgatar. O regresso ao Conselho, no biênio 1988-1989, deu ao Brasil a oportunidade de participar de importantes decisões anunciadoras do papel que o órgão teria como peça-chave do desenvolvimento da chamada nova ordem internacional. Essa participação terá sido decisiva para que iniciasse no Brasil um processo de avaliação sobre as possibilidades de se promover alterações na composição do Conselho, de forma a abri-lo à participação permanente de novos países. Essa percepção, anunciada como objetivo no final do governo Sarney,[494] passaria a constituir um elemento importante na estratégia multilateral do Brasil e determinaria a decisão de voltar a buscar seguidamente, sempre que possível, um lugar não-permanente no Conselho.

Também com a preocupação de relançar uma vertente importante do ecumenismo, o governo Sarney promoveu ativamente a iniciativa de declarar o Atlântico Sul zona de paz e cooperação e utilizou a idéia tanto para elevar o perfil da sua atuação na ONU, impulsando a iniciativa brasileira, como para relançar pontes de entendimento político em direção à África Atlântica, outra sub-região com a qual o relacionamento econômico-comercial se viu adversamente afetado na década dos 80 em função da crise que afetou a maioria dos países da chamada África Negra e do fim da política de incentivos à exportação subsidiada de bens serviços pelo Brasil.

A política africana do Brasil ganharia assim uma nova dimensão política, que em parte compensaria o arrefecimento do intenso relacionamento econômico do final dos anos 70 e início dos anos 80. Essa dimensão foi completada com uma ênfase especial dada aos países africanos de língua portuguesa, dois dos quais, Cabo Verde e Angola, o presidente Sarney visitaria e com os quais, juntamente com Portugal, seria criado em 1989, na reunião de cúpula de São Luiz do Maranhão, o Instituto de Língua Portuguesa. E, como conseqüência natural da política antiapartheísta do Brasil, que ganhou novo impulso com a atuação do Congresso e grupos de pressão interna, o governo Sarney ampliaria e consolidaria, em agosto de 1985, as medidas brasileiras de implementação das sanções internacionais contra a África do Sul, estendendo-as com cuidadoso controle à área cultural e esportiva.

Por último valeria examinar, por sua importância para o processo de reinserção do Brasil nos grandes tabuleiros da política multilateral (e pela importância que teve para o andamento do quadro geral do relacionamento bilateral com o mundo desenvolvido), o conjunto de questões ligadas ao tratamento internacional da problemática do meio ambiente.

A posição brasileira tradicional, tal como desenvolvida por ocasião da I Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, ou Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, ou seja, em plena época do "milagre", privilegiava o direito ao desenvolvimento e centrava-se numa abordagem essencialmente soberanista, que afastava *in limine* não apenas qualquer tentativa (ou mesmo interferência sobre tentativas) de intervenção nos assuntos internos dos Estados em matéria ambiental, mas fechava-se ao diálogo sobre a matéria. Essa posição brasileira, que ainda tinha de lidar, em condição de isolamento, com o vetor representado pela questão do aproveitamento dos rios internacionais ativamente projetada pela Argentina, marcaria por mais de uma década a forma de reação do país às crescentes críticas ao modelo de desenvolvimento brasileiro e ao seu impacto sobre o meio ambiente.

A questão ganharia contornos novos já no início dos anos 80, quando a sociedade brasileira começou a se mobilizar de forma organizada para defender causas ambientais específicas, como a

Mata Atlântica, a Juréia e a Amazônia, e quando alguns problemas ambientais brasileiros (como o caso de Cubatão, no Estado de São Paulo), transformaram-se em verdadeiros escândalos ambientais e sociais. Essa mobilização interna passou a ser potencializada pela vasta campanha internacional que, interessada especialmente na Amazônia, passaria a ganhar volume nos Estados Unidos e na Europa. A atenção internacional se concentrou na questão das queimadas da Amazônia, cuja aceleração em 1987 e 1988 levou à singularização do Brasil na opinião pública internacional como "vilão" ambiental. O assassino do líder seringueiro Chico Mendes em Rondônia, juntamente com as cenas de devastação da floresta e do solo queimadas e por garimpos excitaram a imaginação da opinião pública mundial, especialmente dos países desenvolvidos. O Brasil começou a ter problemas sérios de imagem que deslustraram os ganhos obtidos com a redemocratização e chegaram a afetar as relações do país com organismos financeiros como o Banco Interamericano e o Banco Mundial.

As pressões assumiram tais proporções e individualizaram de tal maneira o Brasil no quadro geralmente negativo do comportamento dos países em relação ao meio ambiente, que setores do governo mais identificados com os padrões de pensamento anteriores não deixaram de caracterizá-las como uma conspiração contra a soberania brasileira, motivada não por justificados propósitos de proteção ambiental, mas sim por interesses econômicos ligados ao potencial comercial e tecnológico da biomassa amazônica e aos recursos naturais da região. Esse embate ainda teria o complicador adicional da questão dos direitos humanos e dos direitos dos trabalhadores, simbolizada no assassinato de Chico Mendes, nas ameaças a outros líderes de seringueiros e nas dificuldades que o governo brasileiro e teve para identificar e punir os responsáveis e prevenir outros atos semelhantes de violência.

Diante da simultaneidade de pressões legítimas e ilegítimas, tanto no plano interno quanto o externo, o governo brasileiro reagiria de várias formas. Uma delas seria desenvolver a consciência de que o modelo de desenvolvimento herdado dos países industrializados era um dos grandes responsáveis dos problemas ambientais: tratava-se, pois, não de abandonar o objetivo de

desenvolvimento, mas sim de torná-lo compatível com a preservação ambiental para evitar, enquanto havia tempo, que o modelo em curso afetasse irremediavelmente o meio ambiente, a exemplo do que fizera em diversos países desenvolvidos. Outra forma seria a de associar a pobreza e o subdesenvolvimento ao próprio conceito de agressão ao meio ambiente, estabelecendo uma relação bitransitiva de causa e efeito entre os dois pólos. A terceira forma foi reconhecer a existência de problemas que não se limitavam à Amazônia, e mostrar disposição de resolvê-los, inclusive mediante o diálogo construtivo com as organizações não-governamentais e à cooperação internacional. A quarta forma foi adotar medidas concretas para controlar as principais causas da devastação florestal, com o lançamento do "Programa Nossa Natureza", que contemplava especialmente o fim dos subsídios para agropecuária extensiva na Amazônia com a proibição do uso do mercúrio nos garimpos e com a adoção de mecanismos mais eficazes de controle da exploração madeireira. A quinta forma, talvez a forma-síntese, foi o oferecimento para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e um ativo trabalho em favor da candidatura brasileira e de uma agenda abrangente, que pusesse igual ênfase nas questões interligadas da proteção ambiental e do desenvolvimento.

Com o oferecimento feito no governo Sarney e posterior realização da Conferência no Rio de Janeiro, o Brasil abriu um capítulo novo em sua diplomacia, passando a ter um papel de primeira magnitude nos trabalhos preparatório da Conferência, que obrigou a uma definição interna da política ambiental. Ao evoluir de uma postura defensiva para uma posição aberta e construtiva, o país adquiriria a condição de interlocutor de primeira importância em matéria ambiental. O simples fato de a Conferência realizar-se no Brasil, levantando uma ampla discussão sobre temas que interessam em sua totalidade ao Brasil e gerando uma extraordinária massa de informação e análise sobre questões ambientais em sua relação com o desenvolvimento, constituiria uma importante realização da diplomacia brasileira. A mudança de atitude levou a que a imagem do Brasil em matéria ambiental se alterasse substancialmente. Ao final do governo Sarney, claramente, essas preocupações ecológicas internacionais com o Brasil já estavam colocadas

dentro de certas balizas e devidamente relativizadas, sobretudo no que se refere à questão da divisão das responsabilidades internacionais em matéria ambiental.

Conclusão

Com um reflexo da própria projeção internacional do país depois das profundas transformações que se operaram na sua economia a partir dos anos 50, o primeiro governo civil depois de 22 anos de regime militar no Brasil deveria necessariamente ocupar-se de uma agenda internacional em grande medida já estabelecida. Sobre essa agenda, o governo civil teve de operar, adaptando a diplomacia brasileira naquelas áreas em que por injunções internas, o Brasil se conteve dentro de limites artificiais, ou nas quais, por injunções externas, foi obrigado a abrir novas frentes de negociação e defesa dos interesses nacionais, como na questão do meio ambiente. Essencialmente, buscou-se configurar um conjunto de iniciativas diplomáticas de alto nível capazes, por um lado, de sensibilizar os parceiros tradicionais do Brasil para a singularidade do momento histórico vivido pelo país, em especial para os riscos de um retrocesso institucional, e, por outro, de abrir e consolidar frentes inovadoras de cooperação internacional.

O governo Sarney teve, assim, uma agenda diplomática tributária de dois movimentos: um, de continuidade, porque grande parte dos assuntos externos do Brasil tinham um vínculo maior com a própria escala da economia brasileira e as transformações porque passou a estrutura produtiva do país e o seu modo de inserção internacional; outro, de inovação porque a democracia necessariamente abriu novas frentes diplomáticas, avançando certos temas e facilitando o diálogo com a comunidade internacional e regional, e porque o próprio mundo do final dos anos 80 passou por profundas transformações.

Em praticamente todas as principais áreas do relacionamento externo do Brasil a dialética continuidade/inovação se fez presente. Um exame de algumas dessas áreas mostra uma diplomacia atuante, que soube inovar onde foi preciso e respondeu corretamente aos impulsos internos e externos do complexo e cambiante período em que foi gestada.

Embora seja ainda cedo para passar um julgamento definitivo sobre a política externa da administração Sarney, a própria continuidade de diversas de suas linhas nos governos que se seguiram constitui prova mais do que suficiente de que, no seu mandato, o presidente Sarney consolidou a diplomacia brasileira, agregando-lhe os elementos próprios de um regime democrático e dando-lhe um caráter de plena universalidade. A noção de interesse permanente do Brasil em política externa parece também consolidada e se revela especialmente eloqüente quando se tem em mente o processo de integração no Cone Sul, o novo padrão de relacionamento com a Argentina, a consolidada imagem latino-americana do Brasil, o amadurecimento das relações com os EUA, a volta do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU, e a política de abertura e diálogo construída para tratar dos delicados problemas nas áreas do meio ambiente e desenvolvimento e dos direitos humanos. Inegavelmente, os frutos que hoje o Brasil tem podido colher nessa e em diversas outras áreas tiveram suas sementes plantadas no governo Sarney.

Nota em Relação a Referência Bibliográfica

O trabalho foi composto com base em avaliações e experiências pessoais do autor. A bibliografia existente sobre a política externa do período Sarney é ainda muito limitada. Além das obras citadas nas notas ao texto, haveria que mencionar, como fonte primária, a coleção “A Palavra do presidente – Discursos e Mensagens”, publicada em 6 volumes pela Presidência da República em 1989.

Agradecimento

O autor registra e agradece a colaboração prestada pelo Secretário Sérgio França Danese na pesquisa e elaboração do presente trabalho.

A Política Externa do Governo Fernando Henrique

José Augusto Guilhon Albuquerque

Esta descrição analítica da política externa do governo Fernando Henrique está dividida em quatro partes. Na primeira, expomos os principais objetivos, orientações e atores da política externa no período. Na segunda, trataremos das relações bilaterais com os principais parceiros. Na terceira, das prioridades regionais e, finalmente, tomamos por objeto as principais orientações em organizações e regimes multilaterais.

Objetivos, Orientações e Atores

A política externa brasileira tem-se orientado, nos últimos 50 anos, para dois objetivos primordiais, um de natureza econômica e o outro de natureza política. O primeiro, e mais importante para a definição de metas e ações de política externa, é o de garantir um ambiente externo favorável ao crescimento econômico do País. O segundo, de natureza política, é o de construir e manter uma imagem de autodeterminação, particularmente com relação às ações de política externa dos EUA e das principais potências.

Com exceção de dois curtos interregnos, durante o primeiro governo militar e durante o governo Collor, esses objetivos têm-se mantido permanentemente, orientando as políticas bilaterais, regionais e multilaterais do País. O governo Fernando Henrique manteve-se fiel a esses objetivos, e o próprio presidente, então na qualidade de Chanceler do governo Itamar, já se incumbira de redirecionar, nesse sentido, nossa política externa, na sucessão do governo Collor. Com a ascensão à Presidência, duas importantes orientações serão adicionadas a esses objetivos: o objetivo econômico passa a incorporar a dimensão da estabilidade

macroeconômica, e acrescenta-se um terceiro objetivo, de evitar ou, pelo menos, protelar uma integração crescente com a economia dos EUA.

A inclusão da dimensão da estabilidade macroeconômica em complemento ao desenvolvimento acrescenta maior complexidade ao principal objetivo permanente de nossa política externa.[495] Ela implica a busca de um equilíbrio entre duas metas compatíveis, mas não necessariamente coincidentes, e orientações voltadas para interlocutores não apenas diferentes mas que, além disso, atuam com valores e orientações distintas.

Com isso, além de obter, dos principais interlocutores estatais, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, apoio ou, pelo menos, tolerância para com suas políticas de desenvolvimento, o Brasil precisa que seus principais interlocutores financeiros – instituições monetárias, investidores, analistas – lhe atribuam capacidade de desempenho macroeconômico compatível com padrões considerados aceitáveis por eles. Enquanto o primeiro objetivo pode ser alcançado mediante negociações diretas seja bilaterais, seja multilaterais sobre comércio, investimento, subsídios etc. o segundo, pela própria natureza dos interlocutores, depende das percepções mais ou menos independentes de uma comunidade difusa de atores financeiros transnacionais.

A conseqüência dessa reformulação do principal objetivo da PEB (Política externa brasileira) é que ela permite uma relativa continuidade da retórica heterodoxa nas ações de política comercial e regional e nos foros políticos, mas exige uma prática estritamente ortodoxa no âmbito financeiro. Ela exige, também, quase como um corolário, a adoção do terceiro objetivo, de evitar ou adiar ao máximo uma integração maior na economia americana.

Esse terceiro objetivo é provisório e de natureza tática. Ele só se materializou em decorrência da abertura crescente da economia, a partir de 1989, e particularmente da adoção, em 1991, pelo presidente Bush senior, de uma nova política latino-americana, favorecendo a integração regional. Com a realização da Cúpula presidencial de Miami, em dezembro de 1994, à qual Fernando Henrique compareceu na qualidade de presidente eleito, o processo de

integração continental posto em curso deu nova vitalidade e permanência a esse objetivo.

Deter uma maior abertura da economia brasileira para limitar a maior integração na economia dos EUA tornou-se um símbolo do ponto extremo de equilíbrio entre as dimensões externas do crescimento e da estabilidade. Em outras palavras, a recusa à integração continental simboliza o mínimo de heterodoxia desenvolvimentista que tornaria aceitável a ortodoxia monetária.

Como veremos na análise das orientações regionais da PEB, esse objetivo está sendo submetido a uma revisão, em virtude da mudança de atitude com relação à integração continental, formalizada na Cúpula presidencial de Quebec.

Essas duas reformulações estão estreitamente vinculadas ao presidente Fernando Henrique. O papel do presidente da República na formulação da PEB, embora constitucionalmente exclusivo, tende, no Brasil, a ser secundário com relação à burocracia diplomática, cujo papel foi enormemente fortalecido durante o regime militar. Algo de análogo ocorre com o Congresso, os partidos, os demais setores da burocracia governamental e a sociedade civil, cujo papel na formulação da PEB é ofuscado pelo Itamaraty.

No caso de Fernando Henrique, sua presença na PEB tem sido multidimensional, abrangendo desde a formulação dos objetivos, passando pela operação direta, e incluindo a projeção da imagem externa do País. A reformulação dos objetivos para incluir as condições externas de estabilidade foi uma necessidade sentida desde a passagem de F. H. pelo Ministério da Fazenda, com a adoção do Plano Real.

A retomada dos investimentos estrangeiros, antes mesmo da consolidação dos efeitos estabilizadores da reforma monetária, apenas confirmara a necessidade de incorporar a estabilidade entre os objetivos econômicos da PEB. O impacto negativo da crise provocada pela desvalorização no México em 1994 e as que se seguiram em 97 (Ásia) e 98 (Rússia), bem como o impacto positivo das ajudas capitaneadas pelo governo americano ao México, à Argentina e ao Brasil naqueles contextos, bem como os efeitos dessa ajuda sobre o crescimento contínuo do fluxo de capitais internacionais reiteraram o caráter vital dessa reformulação.

Por outro lado, a iniciativa da Cúpula das Américas, com a conseqüente adoção de uma agenda de negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas, envolveu o presidente diretamente na formulação e na publicização da posição brasileira. As cúpulas presidenciais de Santiago e de Quebec, assim como a ministerial de Belo Horizonte, presidida por F. H., constituíram ocasiões específicas em que o presidente desempenhou esse papel. Em cada uma dessas ocasiões, bem como em visitas presidenciais envolvendo o Brasil e seus parceiros no Continente, especialmente os EUA, F. H. foi o principal porta-voz da importância de calibrar a política comercial brasileira pela necessidade de limitar nossa integração com a economia americana.[496]

Relações Bilaterais Prioritárias

As relações bilaterais do Brasil com os EUA e com a Argentina são não apenas as mais importantes para o País, como tendem a condicionar-se mutuamente. No governo F. H. talvez se tenha alcançado o nível de maior complexidade e qualidade, como também o maior grau de interdependência.

Embora as numerosas viagens presidenciais tenham contribuído para um estreitamento de relações com um número elevado de parceiros, especialmente com os de maior relevância comercial e política, o adensamento das relações com a Argentina e os Estados Unidos foi relativamente maior. Para isso contribuiu a facilidade e a ausência de preconceitos com que o presidente encarava seus mais importantes interlocutores.

De início, F. H. definiu as novas relações com os EUA como devendo ser uma parceria sem subserviência nem ressentimentos. Por outro lado, adotou todas as atitudes necessárias para simbolizar a prioridade de nossas relações com a Argentina, além de entender-se com o presidente Menem como "por música." Com isso, a atitude menemista de aspirar a relações "carnais" com o grande irmão do Norte, encontrou no Brasil respostas adequadas que permitiram a cada um dos três países estabelecer com os demais uma dupla aliança que resultaria num *win-win game*:

– para a Argentina, a aliança tácita com os Estados Unidos lhe fornece garantias contra uma eventual política brasileira de

hegemonia regional e contra o temido aventurerismo dos militares chilenos; em contra-partida, a aliança comercial com o Brasil lhe garante suporte contra o unilateralismo americano, além de proporcionar melhores condições para negociar maior acesso à economia americana, e também garantir vantagens comerciais que lhe permitem equilibrar uma balança comercial estruturalmente deficitária;

– para o Brasil, a aliança tácita com a Argentina permite evitar, por um lado, uma integração indesejada com a economia americana, ao mesmo tempo em que evita o isolamento no Continente, mantendo a Argentina atada ao compromisso de compatibilizar as políticas dos dois países no âmbito regional; por outro lado, a manutenção da expectativa de uma integração econômica com os EUA no futuro, mesmo limitada, permite manter a aliança com a Argentina;

– para os Estados Unidos, a forte atração exercida sobre a Argentina obriga o Brasil a não fechar as portas a futuras negociações, e a evidente preferência por uma integração que inclua o Brasil, mantém a expectativa da Argentina e a motiva fortemente a influenciar a favor de uma flexibilização da posição brasileira de restrição à integração com os EUA.

A qualidade da relação presidencial com seus interlocutores contribuiu para tornar essa política, eminentemente ambivalente, menos arriscada e sujeita a incidentes. No caso dos Estados Unidos isto foi facilitado, entre outras coisas, pelo papel desempenhado por Fernando Henrique e Bill Clinton na chamada "Terceira Via", iniciativa dos primeiros-ministros Schröder e Blair no sentido de harmonizar as orientações social-democratas de um grupo seleto de líderes mundiais. Sofrendo ambos a forte oposição inicial dos socialistas franceses e compartilhando de idêntica paixão pela política, a cúpula social-democrata ajudou a aproximar os dois presidentes.

No caso argentino, a diversidade de temperamentos e estilo político não impediu um bom entendimento que começou com a campanha eleitoral de F. H., cuja candidatura contou com a preferência aberta de Menem. A expectativa dos efeitos positivos do Plano Real e da abertura comercial consolidada por FH contou de

forma decisiva para uma identidade progressiva de visões dos dois presidentes sobre a convergência política e econômica entre os dois países.

Consolidando, para além da integração comercial e a cooperação política, a convergência no plano da política nuclear – criação da agência binacional de controle de tecnologia nuclear, regularização paralela do Tratado de Tlatelolco, adesão do Brasil ao Tratado de Não- proliferação – além de adesão conjunta ao Tratado de Banimento de Armas Químicas, ao Regime de Tecnologia de Mísseis (MTCR), os dois países, apesar de adotarem políticas de defesa bastante distintas, caminharam para uma normalização de longo prazo de suas relações militares.

Em conjunturas críticas na região, como no caso do processo golpista no Paraguai e da guerra entre Peru e Equador, a cooperação política foi significativa, tendo a Argentina convivido sem aparente ressentimento com um papel protagonista desempenhado pelo Brasil e personalizado por F. H. Com a possível exceção da Colômbia, as relações bilaterais no subcontinente sul-americano nunca estiveram tão positivas para o Brasil, em grande parte devido ao desempenho presidencial.

Tanto no caso do Paraguai, como no caso de Peru e Equador, a ascendência intelectual e moral do Presidente brasileiro foi um elemento decisivo, particularmente no que se refere a Fujimori, que se deslocou várias vezes improvisadamente para se aconselhar ou pedir ajuda pessoal de F. H. na solução do conflito com o Equador. No caso da Venezuela, personalidades tão díspares e de orientações ideológicas tão diversas como o ex-presidente Caldera e o atual presidente Hugo Chávez levaram a um estreitamento das relações bilaterais em grande parte impulsionados pelas relações pessoais com F. H. A Venezuela tem liderado o processo de aproximação entre a Comunidade Andina e o Mercosul e o presidente Chávez – com as oscilações compreensíveis devidas à sua personalidade e às suas idéias – tem procurado coordenar suas políticas no Continente com o Brasil durante o governo de Fernando Henrique.

Prioridades Regionais

Em nenhum outro período, desde a Revolução de 30, o entorno regional do Brasil mereceu tanta prioridade. As vicissitudes internacionais, até o início da Guerra Fria, tornavam vitais as relações com a Europa e os Estados Unidos. A partir da década de 50 as necessidades do desenvolvimento levaram o Brasil a buscar fora da região os parceiros de que precisava para industrializar-se e modernizar-se. Foi apenas com a finalização do acordo da dívida externa, na década de 90, que o País teve condições de adotar políticas afirmativas no Continente, em contraposição às políticas defensivas que prevaleciam até então.

Com isso, a América do Sul – e particularmente o Cone Sul – ocupou o centro da política externa brasileira. Rubens Ricúpero chega a sugerir que, no permanente triângulo Brasil/EUA/América Latina, pela primeira vez a relação com o Norte do Continente ficou subordinada aos objetivos e prioridades das relações com o Sul.

O rol de iniciativas bem-sucedidas no Continente é muito grande e pode-se dizer que seu objetivo implícito tem sido o de *organizar a economia do Mercosul e, por extensão da América do Sul, de modo a aumentar sua interdependência intra-regional, proporcionando uma convergência de políticas comerciais e de investimentos com o Brasil, para com isso garantir ao País condições mais favoráveis para uma eventual futura integração com a economia norte-americana*.

Dentre as iniciativas que marcam essa política, destacam-se:

– a complementação bem-sucedida do período de transição do Mercosul, sua consolidação em União Aduaneira, e sua transformação no nó de uma teia de acordos comerciais. Com o governo F. H., devido à compatibilidade entre políticas de abertura e estabilização com os governos da região, tornou-se mais fácil avançar na consolidação do Mercosul. O governo resistiu com sucesso a todas as pressões domésticas contrárias ao livre-comércio dentro do Mercosul, garantindo a enorme expansão do comércio intra-região. Com isso foi possível atrair a Bolívia e o Chile para associações com o bloco e desenvolver negociações com o Pacto Andino e o México. Também na atual administração deu-se início a uma série de entendimentos com a União Européia, que resultou

no acordo-quadro Mercosul-UE, o primeiro de natureza inter-regional no mundo, e deu ao Rio a oportunidade de sediar uma cúpula de Chefes de Estado e de Governo União Européia/América Latina. O Mercosul é também o ponto de referência para o recém-criado Fórum de Cooperação América Latina Ásia do Leste e para o acordo-quadro de livre-comércio com a África do Sul;

– a liderança de uma coalizão informal compreendendo o Mercosul, o Chile, a Venezuela e outros países latino-americanos com vistas às negociações regionais para criação da Alca;
– o revigoramento e transformação em organização internacional, com sede prevista em Brasília, do Pacto Amazônico, iniciativa brasileira dos anos 70 destinada a marcar o caráter regional da Amazônia – e portanto resistir a sua "internacionalização" – e criar as bases para uma cooperação entre o Brasil e os países do Norte do subcontinente. Esse revigoramento vem completar a iniciativa já tomada de proporcionar, aos países vizinhos, acesso aos conhecimentos e facilidades de comunicação relativos ao sistema Sivam;
– e o mais importante, a reunião de um cúpula presidencial Sul-americana, com o objetivo explícito de criar um espaço e uma identidade sul-americanos, em torno de objetivos de integração física, econômica e sociopolítica.

O reconhecimento do sucesso dessa política é o seu impacto nas relações bilaterais até agora delineadas com a nova administração americana. W. Bush, no curto espaço dos primeiros 100 dias de seu governo, convidou o presidente F. H. duas vezes no contexto de decisões prioritárias para os EUA no âmbito regional. A primeira, em preparação à cúpula presidencial das Américas e, a segunda, para debater questões de segurança na região andina. Isto reforça a hipótese de que os EUA terão, na liderança brasileira na região, um elemento importante a considerar em suas políticas para a América Latina.

O caso da América Central e das Antilhas é diferente pois, com a exceção de Cuba, é difícil distinguir uma orientação política particular. Durante todo o período de negociações de paz na América

Central nas décadas de 70-80, o Brasil esteve ausente por razões internas. Só aderiu na undécima hora ao Grupo de Apoio a Contadora, que veio a dar origem ao Grupo do Rio – uma espécie de OEA sem os EUA – em cuja liderança o governo F. H. tem-se empenhado.

Cuba, por outro lado, é um caso mais que perfeito de intervencionismo unilateral dos EUA no Continente. O que quer que façam os EUA e qualquer que seja a reação de Cuba, ou vice-versa, o Brasil tem um bom motivo para afirmar sua autonomia em relação a Washington. Por sua vez, Cuba não dispõe de alternativa econômica mais favorável do que aderir à integração regional em curso na América Latina, com o apoio do Brasil. Nessa linha, além da existência de uma série de acordos de cooperação, incluindo tecnologia médica e agrícola, turismo, intercâmbio acadêmico e profissional, sem falar de comércio e investimentos, o próprio Fidel é parte do intercâmbio. Ele tem-se envolvido diretamente na reaproximação com o governo brasileiro. Aqui e ali, em cada viagem para a África, a Ásia ou a América do Sul, o *Comandante* encontra uma maneira de fazer uma escala técnica para encontrar o presidente F. H. ou alguma liderança regional importante.

Com relação à América do Norte, não se pode dizer que o Brasil tenha desenvolvido políticas específicas, a não ser como extensão de suas relações com os EUA. E as orientações brasileiras para com México e Canadá foram, por conseguinte, reflexo de suas prioridades com relação aos EUA. Com o aumento da competição na indústria da aviação regional (entre a Embraer brasileira e a Bombardier, canadense), as relações bilaterais com o Canadá se adensaram, mas correram o risco de entrar pela porta dos fundos. As relações de alto nível, entretanto, foram preservadas, e o Executivo não cedeu às pressões radicais para fazer algum tipo de afronta por ocasião da cúpula presidencial de Quebec.

Apesar do papel elevado desempenhado por Ernesto Zedillo na transição do México para um regime de liberdade partidária, e a despeito da convergência de visões da abertura da economia e da estabilidade monetária, tudo indica que é com seu sucessor, Vicente Fox, que F. H. poderá estreitar os laços com um país com o qual o Brasil apresenta enormes similaridades. Para isso contribuiu

o fato de que os dois países – e seus respectivos presidentes – vêm sendo exigidos e comparados em sua capacidade de exercer liderança no Continente.

Data do início da Guerra Fria o desapontamento brasileiro com as mudanças nas prioridades americanas no pós-Guerra. Desde então, quando a carta americana falha, busca-se um cartada européia. Assim aconteceu com a atração de montadoras européias para lançar a indústria automobilística, e com o acordo de cooperação nuclear com a Alemanha. De modo geral, as elites brasileiras, especialmente as burocracias estatais, voltavam-se para a Europa em busca de diferentes funções: apoio político, modelo ideológico e ajuda financeira e tecnológica que não encontravam nos EUA.

No governo Fernando Henrique, os mais tradicionais parceiros europeus demoraram a reagir à recuperação da credibilidade macroeconômica do País, tendo-se mantido fora, inclusive, do programa de privatizações. Foram substituídos, em grande parte, por capitais de origem espanhola e portuguesa, além dos investimentos americanos, os primeiros a retomar o fluxo após a resolução da crise da dívida externa.

Outro tipo de parceria, entretanto, tem sido marcante. De um lado, a parceria mais de natureza política constituída pelo acordo-quadro do Mercosul com a Europa, que envolve também a negociação de uma área de livre-comércio. Toda a pré-negociação se desenvolveu durante a administração de F. H.

De outro lado, o movimento esboçado em torno da idéia de Terceira Via acabou propiciando um papel inédito para o Brasil, de co-responsável pela formulação de idéias e políticas juntamente com parceiros essencialmente europeus, nos quais os EUA desempenhavam um papel de convidado. Essa parceria tem-se repetido, por exemplo, no âmbito da questão das patentes de medicamentos, em que o Brasil tem obtido o apoio de governos europeus em sua disputa com os EUA.

As relações com as demais regiões, tradicionalmente menos densas, não sofreram transformações drásticas, embora tenham presenciado iniciativas relevantes. É o caso da política de aproximação com a África do Sul, já mencionada, e da participação na intervenção no Timor Leste. A grande alteração no continente Asiático

diz respeito ao adensamento da cooperação tecnológica com a China, apesar da competição de ambas as economias nos mesmos mercados. Durante o governo FH a parceria com o governo chinês, particularmente na tecnologia de veículos lançadores de satélites e da comunicação, deixou de ser uma referência puramente retórica.

Objetivos e Prioridades Multilaterais

O Brasil é um membro precoce do GATT, tendo participado desde as primeiras conversações que deveriam levar à criação de uma Organização Internacional do Comércio e redundaram nos acordos interinos sobre comércio e tarifas. Até a Rodada Tóquio, a participação do Brasil era marginal, visando à defesa específica de produtos de sua pauta de exportações, principalmente *commodities*, como açúcar e café. Na Rodada Tóquio, o País estreou no papel de líder das economias subdesenvolvidas e em desenvolvimento, reclamando exceções e regras e prazos especiais para esse grupo de países.

Na Rodada Uruguai, juntamente com a Índia, o Brasil conduziu uma coalizão de veto, opondo-se globalmente à agenda dos países da OCDE sob a liderança dos Estados Unidos. O grupo Brasil-Índia desejava impedir a convocação da Rodada ou, senão, restringi-la à agenda tradicional de tarifas de produtos industriais e à remoção das barreiras não alfandegárias e legislações de defesa comercial dos países desenvolvidos. Opunha-se à inclusão de quaisquer novos temas relativos a comércio, tais como serviços, propriedade intelectual, subsídios, etc. Finalmente a coalizão evoluiu do veto para uma participação conflituosa, aceitando os novos temas com cláusulas de exceções para os países em desenvolvimento.

Após a criação da OMC, já em pleno governo F. H., o Brasil retomou uma tática bastante defensiva, opondo-se à inclusão de novos temas, como normas trabalhistas e ambientais, tecnologia da informação e regras de investimentos. Mais tarde, evoluiu para uma coalizão com a União Européia, visando ao lançamento de uma nova rodada de negociações, a ser convocada na fracassada cúpula ministerial de Seattle, em dezembro de 1999.

A agenda brasileira era essencialmente limitada à agricultura. O principal objetivo da UE era evitar ou adiar quaisquer concessões

substanciais em agricultura. As duas agendas dificilmente poderiam encontrar-se, mas ambos – Brasil e UE – esperavam avançar suas respectivas agendas políticas em comércio que coincidiam no objetivo de contornar a liderança americana na OMC. Além disso, o estabelecimento de negociações multilaterais globais no âmbito da OMC implicaria a protelação e a perda de relevância da proposta americana de uma área continental de livre-comércio, a Alca, o que vinha ao encontro da posição brasileira.

A Alca constitui o outro fórum de negociações complexas e abrangentes, em que o Brasil esteve engajado. Já a proposta americana antecessora da Alca, a Iniciativa para as Américas do presidente Bush senior, envolvendo uma área de livre-comércio do Yukon à Patagônia fora inicialmente obstruída pela diplomacia brasileira. O mesmo ocorreu com a proposta da Alca, no bojo da cúpula presidencial das Américas, reunida em Miami por Clinton.

A *rationale* para essa posição defensiva do governo brasileiro era de que a abertura de nossa economia já fora "longe demais, rápido demais e sem contrapartida." Deveria haver um tempo, de acordo com reiteradas afirmações da chancelaria e do presidente, para digerir o ajuste neoliberal. Além disso, o Brasil estava engajado em negociações comerciais muito complexas e abrangentes, além de mais relevantes para o País, no âmbito do Mercosul, entre o Mercosul e seus principais parceiros na Aladi, e com a União Européia, sem mencionar as negociações globais da OMC.

Entre a primeira cúpula das Américas em Miami, em 1994, e a segunda em Santiago, em 1998, a postura brasileira se limitou à protelação. Em preparação à cúpula de Santiago, reuniu-se em Belo Horizonte uma cúpula ministerial, em que as condições brasileiras para participar da negociação da Alca foram expostas com clareza por F. H. A destacada participação empresarial e sindical também ajudou a fazer com que a flexibilização da postura defensiva brasileira fosse recebida como uma vitória.

Em Santiago, aceitando finalmente o início das negociações, o Brasil conseguiu formatar uma agenda que deixou o item que lhe parecia mais sensível, a abertura dos mercados, para o final. Mas a agenda secundária, envolvendo o empresariado e as lideranças sindicais continuou seu próprio curso. Com seu crescente

engajamento em fóruns paralelos, o setor de agronegócios e várias indústrias, inicialmente opostas a qualquer aumento da integração com a economia americana, começaram a demandar, por sua vez, a abertura do mercado americano. Por outro lado, as alternativas de acesso mais facilitado a mercados, foram se revelando uma a uma de pouca viabilidade: a reunião de Seattle fracassou e, com ela a probabilidade de uma rodada global da OMC; as negociações com a UE enveredaram por um impasse em torno da questão agrícola; o relançamento do Mercosul, tornado necessário pela crise resultante da desvalorização do Real, tornou-se inviável com a crise argentina.

Com isso, a diplomacia brasileira foi confrontada com a opção de participar das negociações da Alca em busca de maximizar ganhos e minimizar concessões, e não apenas retardar o mais possível as negociações substantivas. Com isso, a velha mensagem ao empresariado e aos líderes de opinião: “Não estamos preparados para competir na economia americana. Com a Alca, nossa indústria será totalmente desmantelada. Portanto, vamos cerrar fileiras para evitar qualquer acordo comercial com os Estados Unidos”, foi substituída por uma nova: “Não estamos preparados para competir na economia americana. Com a Alca vamos ter que competir mais abertamente. Portanto, vamos preparar-nos para aumentar nossa competitividade”.

A intervenção de F. H. na terceira cúpula presidencial das Américas, em abril de 2001 em Quebec, formalizou essa mudança de maneira clara. O Brasil encara a Alca não apenas como ameaça, mas como oportunidade. Essa oportunidade está condicionada à abertura efetiva dos mercados para nossas indústrias, especialmente para a agroindústria. Queremos abolir os subsídios. Queremos restringir o uso unilateral de medidas de defesa comercial. E o objetivo final da integração deve ser a prosperidade dos povos, e não apenas o fortalecimento do poder dos Estados ou das corporações.

É a primeira vez que o Brasil se pronuncia positivamente, e não apenas em termos reativos e defensivos à questão da abertura comercial e da integração econômica no Continente. Isto denota um grau de maturidade e autoconfiança poucas vezes presenciadas, se há alguma, nas relações internacionais do Brasil. Pode ser

um primeiro passo para superar um sentimento de exclusão e de cerco que se apoderou da auto-percepção do País desde a crise de 1929, e particularmente desde o início da Guerra Fria, quando se revelaram ilusórias as expectativas de uma aliança especial com os Estados Unidos que levaria o Brasil rapidamente para o rol das potências industriais modernas. Esse sentimento se traduziu com demasiada freqüência na recusa do lugar a nós destinado pelo mundo, em vez da afirmação do destino que nós próprios nos reservamos no sistema internacional.

A ALCA na Política Externa Brasileira

José Augusto Guilhon Albuquerque

O objetivo deste capítulo[497] é mostrar a evolução na trajetória do tema da integração continental na política externa brasileira, de uma posição de desqualificação e veto, para uma posição de participação conflituosa. Para tanto, examinaremos os momentos mais relevantes da evolução do tema da integração continental, desde a sua primeira formulação, por ocasião da Iniciativa para as Américas, passando pelas cúpulas presidenciais de Miami e Santiago, até a de Quebec. Examinaremos, também, a evolução paralela da integração sub-regional no Mercosul e as táticas empregadas pela diplomacia brasileira para atingir seus objetivos. Finalmente, abordaremos o papel dos principais atores nacionais envolvidos no processo, e as razões para a guinada de uma posição de veto a uma posição de participação conflituosa.

1. Dois Momentos da Alca

A disposição de criar uma Área de Livre-Comércio das Américas batizada de ALCA – FTAA em inglês – nasceu na primeira Cúpula Presidencial das Américas, realizada em Miami em dezembro de 1994, por convocação do presidente Clinton. Mas a discussão política e acadêmica da conveniência e viabilidade de integração econômica no nível do Continente já vinha amadurecendo desde 1991, quando do anúncio quase simultâneo das negociações entre o México e os EUA para o que viria a ser o NAFTA,[498] e da Iniciativa para as Américas. Um dos três elementos dessa política, proposta pelo presidente George Bush (pai), era precisamente a constituição de uma Área de Livre- Comércio (ALC) incluindo "do Yukon à Patagônia" na expressão do Presidente americano.

A Iniciativa Bush não prosperou, por motivos que serão examinados adiante, e foi definitivamente sepultada com a mudança de

administração nos EUA, somada à forte reação do Congresso, e em setores da sociedade americana, à ratificação do NAFTA (novembro de 1993). Mas o tema da integração continental continuou presente no debate, tanto acadêmico quanto diplomático. Em parte isto se deveu ao esforço americano para manter suas opções abertas em matéria de liberalização comercial, negociando simultaneamente em várias frentes: GATT, NAFTA, APEC, negociações transatlânticas e continentais. Em parte, deveu-se também ao interesse maciço evidenciado na América Latina e no Caribe, à perspectiva de maior acesso ao mercado dos EUA.

Assim sendo, não constituiu surpresa quando esse tema voltou à baila quando do anúncio da convocação de uma cúpula presidencial de âmbito continental, feito pelo vice-presidente Al Gore na sua visita à cidade do México em 1994, em comemoração aos dois anos de assinatura dos acordos do Nafta.[499]

Duas legendas igualmente verossímeis e muito semelhantes destacam o caráter fortuito e casuístico de ambas as iniciativas – de Bush e de Clinton-Gore – mas a permanência do tema, na política externa pós-Guerra Fria dos Estados Unidos, atesta o continuado interesse americano. Mostra, também, que se o tema emergiu fortuitamente é porque estava muito próximo da superfície.

As duas propostas diferiram menos no conteúdo do que no seu grau de detalhamento e formalização, e no contexto em que foram anunciadas. A Iniciativa Bush consistia num vago aceno de cooperação entre os Estados Unidos e o resto do Continente, contendo três pilares: um programa de investimentos totais da ordem de US$300 milhões, a ser cofinanciado pelos EUA em conjunto com o Japão e a União Européia; o alívio da dívida de governo para governo dos países da região; e a adoção de acordos bilaterais de referência[500] com vistas à criação de uma Área de Livre-Comércio (ALC).

Com exceção da ALC, a proposta era maldimensionada. O alívio da dívida oficial só atendia aos interesses das pequenas economias, ao passo que a dívida externa dos mais endividados era privada. O montante dos investimentos, além de depender do beneplácito de terceiros países não diretamente interessados na Iniciativa Bush, embora significativo para as pequenas economias da

América Central e principalmente do Caribe, representava menos do que uma gota d'água no oceano da economia da região. Para se ter uma idéia, o total de investimentos era equivalente, na época, ao orçamento anual da Universidade de São Paulo...

A ALCA, por sua vez, foi concebida como um feixe de acordos bilaterais entre os EUA e cada um dos países da região, a serem negociados de forma independente e pontual. Isto provocou reservas, mesmo entre os maiores entusiastas do acesso ao mercado americano, além de reforçar a percepção da iniciativa como mais um surto de unilateralismo americano no Continente.

A agenda da Cúpula de Miami era muito mais abrangente e, na verdade, demasiado abrangente. Envolvia desde temas de cooperação nas áreas de educação e comunicação, a temas como segurança e defesa, combate ao narcotráfico, proteção ambiental, e inclusive democracia e bom governo. O tema do comércio não estava incluído na agenda inicial proposta pelos anfitriões – o governo americano. Esse tema só foi introduzido, sob a forma de uma ALC a ser negociada dentro do prazo de cerca de dez anos, sob intensa pressão de uma coalizão de grandes empresas multinacionais e de *think tanks* norte-americanos orientados para a América Latina, a que se somaram governos de países latino-americanos mais dependentes do comércio com os EUA.

De início, portanto, nem o governo americano nem o governo brasileiro foram entusiastas da abertura de negociações imediatas para a criação da ALCA.[501] Entende-se por quê: a ratificação do Nafta dividira profundamente a classe política, os atores econômicos e a opinião pública dos EUA. Ela fora obtida a custo de pesadas negociações de varejo entre o Executivo e o Congresso, e ao preço de uma divisão entre a ala esquerda do Partido Democrata, que se aliou à ala direita do Partido Republicano para opor-se ao acordo, enquanto a ala direita do Partido Democrata se aliou à ala mais liberal do Partido Republicano para ratificá-lo.

Em decorrência dessa divisão, poucos esperavam que o então presidente Clinton fizesse aprovar a "via rápida" de ratificação para uma futura ALCA,[502] semelhante à que proporcionara o mandato negociador para o Nafta e para as negociações ainda em curso da Rodada Uruguai do GATT. Assim sendo, os setores do

Executivo mais favoráveis à liberalização do comércio no Continente não dispunham dos meios indispensáveis para fazê-la avançar e, portanto, preferiam ganhar tempo. Uma das formas de fazê-lo seria tentar a extensão, caso a caso, isto é, país a país, dos acordos do Nafta.

Por motivos análogos, o governo brasileiro pretendia ganhar tempo para evitar envolver-se em nova rodada de liberalização comercial, sobretudo tendo como interlocutor os EUA, cujo comércio bilateral com o Brasil, crescentemente superavitário, representava a quintessência da nova vulnerabilidade externa da economia brasileira. O pressuposto dessa posição defensiva era a previsão de que uma nova diminuição das barreiras comerciais frente às exportações americanas resultaria em fuga de investimentos e destruição do parque industrial brasileiro.

2. A Resposta Brasileira

O governo brasileiro respondeu à Iniciativa para as Américas, do ponto de vista retórico, não dizendo sim nem não. Contrariamente à resposta entusiástica de todos os demais países do Continente – com as exceções óbvias de Cuba (porque não esperava ser incluída) e do México (porque já estava incluído) – o Brasil foi o único a não dizer sim à oferta de Bush. Nossa diplomacia criticou a falta de abrangência da proposta, sobretudo por não incluir a questão de transferência de ciência e tecnologia. Como esse tema era uma referência direta à questão do embargo à transferência de tecnologias sensíveis, devido à desconfiança das potências ocidentais com relação aos programas nucleares brasileiros, essa era uma maneira de encerrar a negociação antes de começá-la.

Além disso, tanto o montante dos investimentos quanto a restrição do alívio da dívida externa ao débito de governo a governo eram considerados pouco atraentes para o Brasil. Para coroar, o modelo *hub and spoke*, em que os EUA seriam o eixo dos acordos bilaterais e, com isso, o único juiz do grau de integração de todo o Continente foi criticado por reforçar a dependência dos demais países com relação ao país hegemônico.

Para além da retórica, a resposta brasileira comportou ações em duas direções: de um lado, levou a um acordo com a Argentina,

dando mais um passo na integração econômica e política com nossos vizinhos, mediante a adoção do Tratado de Assunção, que cria o Mercosul. De outro lado, levou a um modelo peculiar de acordo com os EUA, o acordo "4+1".

Os entendimentos com a Argentina estabeleceram o pressuposto de que os dois países dariam em conjunto a resposta à Iniciativa Bush, o que garantiu ao governo brasileiro contra um eventual isolamento em sua posição defensiva contra a Alca e, ao governo argentino, garantiu maior peso numa eventual adesão. Dentro dessa ordem de idéias, a criação do Mercosul com novas datas e metas diferentes do Tratado de Iguaçu, anteriormente firmado pelos governos Alfonsín e Sarney,[503] era uma resposta clara: a primeira prioridade para ambos os países era sua integração na sub-região, e a integração continental seria um passo a ser considerado posteriormente.

O acordo com os EUA refletiu essa prioridade. Ele só foi assinado depois que os EUA aceitaram negociar bilateralmente com o Mercosul o acordo de referência da Iniciativa das Américas, e não isoladamente com cada um de seus Estados-partes.[504] Esse acordo é tanto mais peculiar, porquanto o Mercosul ainda não estava formalizado como entidade internacional, portanto não poderia ser parte na firma de um acordo formal com os Estados Unidos. Deve-se conceder, à diplomacia brasileira, um crédito especial por sua habilidade em encontrar duas formas independentes de não dizer sim, sem dizer não...

A resposta brasileira à cúpula das Américas foi, do ponto de vista retórico, muito semelhante à dada à Iniciativa Bush. Como veremos adiante, ao examinarmos os argumentos mais comuns em oposição à Alca, a diplomacia brasileira tentou desqualificar a realização da Cúpula, criticando desde seu anúncio, passando pela data, até o local, sem no entanto recusar o convite.[505]

Como país anfitrião e iniciador do processo, cabia aos EUA estabelecer a agenda. A proposta, enviada para consulta às principais capitais do Continente, dava inteira prioridade aos temas de cooperação política e de segurança, dominada pelo tema do "bom governo", muito caro à administração Clinton-Gore e pelos temas de segurança contra ameaças transnacionais – narcotráfico,

terrorismo etc. Não se mencionou a adoção de uma Alca. O tema do comércio era incluído apenas em termos genéricos.

As reservas de ambos os governos – Brasil e EUA – sobre a liberalização comercial permitiram que as críticas brasileiras se concentrassem nos aspectos políticos da Cúpula – caráter genérico e unilateral da agenda, temática invasiva das soberanias nacionais, ausência de compromissos específicos com o problema do desenvolvimento econômico e outros problemas reais do Continente – propiciando uma resposta clássica da diplomacia brasileira. Sem oferecer uma contraproposta, nossa diplomacia deu total ênfase às questões metodológicas: antes de discutir a agenda, queremos discutir o método para estabelecer a agenda[506] o que, em princípio, permite recorrer ao infinito.

Quanto à questão comercial, além de subordiná-la ao investimento voltado para o desenvolvimento da região, a posição do Brasil, até a véspera da Cúpula, é de que não se poderia iniciar um processo de negociação comercial antes de primeiro, obviamente, negociar o método de negociação, mas sobretudo esgotar todos os processos de liberalização então em curso, nomeadamente, "Mercosul, Alca, Pacto Andino, Integração Centro-Americana, Nafta".[507] Constituem um mistério, ainda hoje não esclarecido, as razões que levaram o governo brasileiro a aceitar a inclusão do tema da Alca na agenda, e o acordo que daí resultou, tendo em vista a divisão então existente no campo americano, e a fraqueza relativa dos setores que nele defendiam o início imediato de negociações continentais.[508]

Para além da retórica, a resposta brasileira comportou ações, dessa vez, em três direções. A primeira foi a assinatura do protocolo de Ouro Preto, que resultou de uma retomada, em ritmo acelerado, da agenda de negociações do Mercosul, com vistas ao prazo de 31 de dezembro de 1994 para conformação oficial do Mercado Comum. Essa agenda, estabelecida no chamado "cronograma de Las Leñas", fora adotada em 1992, arrastara-se durante dois anos e foi negociada na undécima hora, no segundo semestre de 1994, para permitir a assinatura do protocolo de Ouro Preto às vésperas da Cúpula de Miami.

A segunda resposta foi a assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Interregional entre o Mercosul e a UE, em dezembro de 1995. A iniciativa das negociações com vistas a um acordo de integração inter-regional partiu da diplomacia brasileira, envolvendo inicialmente interlocutores ibéricos da Comissão Européia. A iniciativa teve acolhida devido à retomada da estabilidade política e econômica no Cone Sul, que dera margem a uma crescente teia de acordos entre a UE e os estados partes do Mercosul visando à cooperação técnica em apoio à integração.

O pretexto para o acordo foi a conveniência de dispor de uma alternativa à Alca, encarada, por ambas as partes – Brasil e UE – como inconveniente para seus interesses respectivos no Continente. Além disso, a oportunidade de assinar um acordo formal com a UE, com o ganho de credibilidade que isso deveria representar para o Mercosul, serviu de pretexto para apressar a formalização do próprio Mercosul.

A terceira resposta foi a atitude de não-envolvimento do Brasil nas pré-negociações da Alca, atitude que prevaleceu formalmente até a II Cúpula das Américas em Santiago do Chile, em abril de 1998, e começara a mudar na reunião ministerial de Belo Horizonte em maio do ano anterior. O não-envolvimento brasileiro era coerente com sua posição oficial de que tudo ainda estava por decidir no que diz respeito à Alca, agenda, formato, prazo e conteúdo das negociações. Dentro dessa perspectiva, o prazo de 2005 adotado em Miami, entendido pelos americanos como data final para a entrada em vigor da ALCA, poderia ser entendido como prazo inicial para terminar as pré-negociações. Além disso, a diplomacia brasileira procurava desqualificar os trabalhos preparatórios da Alca estipulando a prévia autorização de um mandato negociador ao Executivo americano (*fast track*), como condição para definir a agenda, isto é, como condição *sine qua non* para dar início às negociações para valer.

Quatro fatores parecem ter concorrido, entre outros, para flexibilizar a posição brasileira – que, com o apoio menos que entusiástico do Mercosul e de outros países do Continente, tentara estabelecer uma coalizão de veto: primeiro, o não-envolvimento do Brasil nas pré-negociações não impediu que elas se realizassem,

chegando à formulação de uma agenda, de um formato e de propostas de prazo. Se o custo do não-envolvimento fora relativamente pequeno, o custo de um veto, a essa altura, seria desproporcionalmente maior.

Outro fator foi a atitude até então simpática, embora com reservas, do setor sindical brasileiro. As grandes centrais sindicais apoiavam o Mercosul na expectativa de que a integração econômica trouxesse prosperidade e modernização das políticas sociais, prevendo avanços regulatórios mais amplos em negociações intergovernamentais do que em conflitos fabris. Isto propiciou uma atitude de participação conflituosa até o Fórum Empresarial de Belo Horizonte. Tal atitude, por seu caráter eminentemente pragmático, estabeleceu limites para o eventual principismo do governo.

Por sua vez, o empresariado, que assistira passivamente à constituição do Mercosul até que ele assumiu contornos irreversíveis, e permanecera passivo nos Fóruns empresariais de Denver e Cartagena de las Indias, assustou-se com o grau de informação, de interesse e de clareza de objetivos de seus interlocutores americanos. Isto levou o empresariado brasileiro a optar por oferecer uma agenda alternativa em vez de limitar-se a observar os acontecimentos, confiando na eficácia da desqualificação e do veto.

Finalmente, uma razão que pode parecer banal, constitui um clássico da diplomacia política: nenhum país anfitrião se sente à vontade com o fracasso de uma reunião em que ele é sede. Se existe um inconsciente dos Estados-nação[509] – e devo admitir que Freud disse explicitamente que não – quando a diplomacia brasileira aceitou hospedar o Fórum e a Reunião Ministerial de Belo Horizonte e, depois de Santiago, quando admitiu co-presidir a fase final de negociação da ALCA, inconscientemente o destino estava selado.

Na II Cúpula das Américas, em Santiago do Chile, o caminho para uma barganha entre os EUA e o Brasil foi grandemente facilitado pela desistência do Executivo americano de tentar obter, ainda na administração Clinton, um mandato negociador para a futura Alca. Para os Estados Unidos, valia a pena admitir a protelação do processo final em troca da garantia de sua efetiva instauração. Para o Brasil valia a pena admitir que o processo negociador estava

efetivamente aberto, em troca da garantia de sua protelação. Com isso, os Estados Unidos aceitaram sem grande dificuldade as três principais exigências brasileiras: o princípio do *single undertaking*,[510] o princípio dos *building blocks*[511] e um cronograma que deixou obrigatoriamente para o final a negociação mais substancial, isto é, o acesso a mercados.

A partir de Santiago, entretanto, a tática do alheamento que prevalecera até então, deixou de ser eficaz para tornar-se contra-producente. Os grupos de trabalho foram criados e começaram a produzir o que grupos de trabalho geralmente produzem: papéis. Esses papéis se tornaram pré-propostas, que se tornaram anteprojetos, que se tornaram versões "com colchetes" de eventuais documentos finais.

O fracasso da reunião ministerial da OMC em Seattle deu sua contribuição para o processo de negociação da Alca, retirando da mesa um importante argumento para sua desqualificação. De fato, a expectativa de atingir, em âmbito global, compromissos mais avançados de liberalização comercial tornariam a Alca – necessariamente menos abrangente em termos de mercados e supostamente mais exigente em termos de concessões – senão irrelevante, menos urgente.

3. Os Argumentos da Frente Anti-Alca

Os principais argumentos contrários à adesão do Brasil a um processo de integração continental, que justificaram as respostas do governo a ambas as iniciativas do Executivo americano podem ser agrupados em cinco categorias. Tais argumentos serão aqui sumariados em termos genéricos e não podem ser atribuídos a um setor específico do governo ou da sociedade civil. Freqüentemente eram esgrimidos em conjunto, apesar de eventuais inconsistências entre si. Não há uma correlação entre a categoria social, a orientação ideológica ou a região de origem e cada tipo de argumento, daí sua caracterização, aqui, como de uma ampla frente formada pela alta burocracia civil e militar, a maioria do empresariado, as lideranças sindicais, os meios acadêmicos e de comunicação, tendo em comum uma crença arraigada na superioridade do protecionismo e um anti-americanismo latente alimentado pelo

unilateralismo secular dos EUA em suas políticas com relação à América Latina:

– argumento do *global trader*: o Brasil tem um perfil de comércio bem equilibrado internacionalmente e possui interesses em todas as regiões do mundo. Um acordo regional como o da Alca não teria grande relevância comparativamente ao comércio exterior do País. Uma regionalização maior poderia até ser contraproducente, na medida em que poderia afetar os interesses em outras regiões. Tal argumento não se aplica obviamente ao Mercosul, mas o Mercosul é uma evidência que não precisa ser demonstrada;

– argumento da superioridade do Mercosul: o Mercosul, como viria depois a definir de maneira magistral o chanceler Celso Lafer, é um *destino*, enquanto a Alca é apenas uma *opção*. O Mercosul não é apenas comercial, mas também político, cultural, etc. Além disso, o Mercosul não embute desigualdades de dimensões da mesma ordem que a Alca incluiria. Essa superioridade do Mercosul exige conceder-lhe toda a prioridade e, além disso, abster-se de qualquer engajamento que possa vir a torná-lo menos do que prioritário;

– argumento do desinteresse/unilateralismo americano: as prioridades dos EUA estariam na Europa e na Ásia Pacífico, portanto a negociação de uma ALC continental seria uma mera ação diversionista visando, no mínimo, a limitar a integração no Cone Sul, no máximo a inviabilizá-la, de modo a manter o resto do Continente sob sua dependência. Freqüentemente esse argumento foi empregado por autores que, ao mesmo tempo, também criticavam a Alca como um fruto direto do unilateralismo dos EUA e sua busca incessante de marcar sua hegemonia na região.

– argumento da superioridade da União Européia: um acordo com a UE seria mais vantajoso para o Brasil por razões de naturezas diversas, desde o paralelismo entre os dois modelos de integração, até o interesse análogo em limitar a hegemonia americana, passando pelo caráter menos unilateral das políticas comerciais européias, enfim, pela maior facilidade de acesso aos seus mercados;

– argumento do sucateamento: partindo do pressuposto da maior competitividade global da economia americana e do déficit

crescente na balança comercial bilateral, conclui-se que a indústria e o setor de serviços seriam sucateados na hipótese de um aumento da competição com os EUA, por duas razões diferentes e complementares. O acesso mais fácil ao mercado interno impulsionaria uma fuga de plantas industriais de firmas americanas, uma vez que suas matrizes poderiam exportar para o Brasil a custo menor e, por outro lado, o aumento da competição levaria à falência as indústrias de capital não-americano aqui implantadas.

4. A Estratégia da Protelação

Durante todo o período que estamos analisando, o conjunto de ações de política externa, tendo como alvo a integração continental, teve como principal objetivo protelar o processo de negociação. Em nenhum momento, até a III Cúpula Presidencial das Américas, no Quebec, o governo brasileiro apresentara um elenco de temas, objetivos ou métodos alternativos ao que era considerado como a proposta americana. Limitava-se a avançar princípios, métodos, ordens cronológicas para a abordagem das questões, mediante um conjunto sofisticado de táticas, tais como a desqualificação do tema, a formação de coalizões de veto, as manobras diversionistas e a obstrução pura e simples.[512]

A *rationale* dessa estratégia era a convicção, compartilhada pela burocracia e pelos atores domésticos com alguma capacidade de influência sobre a política externa brasileira, de que o Brasil só teria a perder com a Alca.[513] Quem só tem a perder, tem tudo a ganhar ganhando tempo. É comparável a um prisioneiro no corredor da morte. A estratégia de ganhar tempo é a única estratégia vencedora possível em todas as circunstâncias, até que deixe de sê-lo ou que o cansaço e a depressão levem à derradeira concessão.

5. Os Atores Domésticos e a Alca

Já tentei, em outros lugares, entender esse fantasma do prejuízo associado à Alca nas mentes da burocracia estatal brasileira.[514] Creio que se pode resumir na seguinte equação: a vulnerabilidade externa da economia brasileira é função do déficit na balança de pagamentos, que é função do déficit na balança comercial, que é

função da baixa competitividade de nossas exportações, cujo símbolo mais apropriado é a reversão do saldo na balança bilateral com os Estados Unidos, cujo déficit tem crescido exponencialmente. O que permite a equação: a vulnerabilidade externa da economia brasileira é função do déficit bilateral com os EUA. Levando-se ao limite, qualquer coisa que aumente a competição com a economia americana é um golpe fatal em nossa estabilidade cambial e monetária.

A classe política geralmente compartilha as percepções da burocracia com relação à fatalidade do prejuízo proporcionado pela competição com os EUA e, por sua vez, tende a estender esse temor à competição externa em geral. Além disso, a classe política é particularmente sensível aos pequenos e médios empreendimentos locais, geralmente os mais rápida, direta e visivelmente deslocados na ocorrência de um aumento da competição externa.

Quanto aos empresários, além do choque de competição interna e externa, provocado pela estabilização da moeda e pela abertura da economia, sua emancipação de um papel de tutelado pela burocracia do Estado é um processo ainda longe do termo. Sua percepção da burocracia diplomática é ambivalente: de um lado, encaram os diplomatas como meros (e incompetentes) promotores comerciais e, de outro lado, como os principais provedores da proteção externa a que julgam fazer jus. Daí a dificuldade para conceberem e definirem seus próprios interesses no que diz respeito à economia global.

O entendimento de que o protecionismo tem custos além de benefícios, e que os dois devem ser comparados, é um processo que se está desenvolvendo setor por setor, ramo por ramo, à medida que a indissociabilidade crescente entre custos de importação e exportação vai-se tornando evidente para os setores submetidos à competição. De modo geral, com a exceção dos setores que se tornaram globalmente competitivos e que já tinham sido submetidos à mais intensa competição externa, ninguém se recusa a uma proteção suplementar, a menos que os custos – aumento desproporcional de insumos ou ameaças de retaliações – se tornem por demais evidentes. Assim sendo, com a exceção dos setores que passaram a organizar-se em torno da Coalizão Empresarial Brasileira, a

grande maioria do empresariado, até recentemente, via na Alca mais prejuízos do que benefícios.[515]

6. A Nova Política Brasileira para a Alca

A intervenção do Presidente Fernando Henrique na cimeira do Quebec oficializa uma reviravolta na política brasileira para o Continente, que tem prevalecido, como vimos, desde 1991, quando o presidente Bush senior lançou a Iniciativa para as Américas. Nos últimos dez anos que nos separam da primeira Cúpula das Américas em Miami, fomos bombardeados com a tripla negação que Freud atribuía à censura com respeito à hipótese da sexualidade infantil: primeiro, ela não existe; segundo, ela é danosa; portanto, não deve ser mencionada. Com a Alca também tem sido assim: primeiro ela nunca vai existir; segundo, ela só trará prejuízos; portanto, nossa única defesa é a protelação.

O resultado dessa barragem retórica da tríplice negação – a Alca é impossível e danosa, portanto deve ser protelada – foi o de desqualificá-la como processo em andamento e, com isso, enviar uma mensagem equívoca para a sociedade. A mensagem era de que, como nossa indústria não estava preparada para competir com a indústria americana, seria vital retardar indefinidamente uma indesejável integração maior entre as duas economias. Com isso, a questão da Alca foi excessivamente politizada, e a medida dos interesses nacionais se fez ler como a capacidade para evitar o aumento da interdependência com a economia americana, e não como a capacidade de maximizar ganhos e minimizar riscos de perda numa eventual integração.

Um bom exemplo disso é que se perderam dez anos desde a Cúpula de Miami, com estudos genéricos sobre as desvantagens da integração continental, sem que se tenha preparado o mapa das políticas setoriais que serviriam de base para uma negociação dessa envergadura: quais setores são suficientemente competitivos para demandar a abertura dos demais mercados; quais precisam se ajustar a uma eventual abertura solicitada por nossos parceiros; quais necessitam de um prazo para ajustes (e quais as políticas para apoiar esse ajuste); quais estão fadados à marginalização, necessitando de eventuais políticas compensatórias. Nos velhos

temas – *anti-dumping*, salvaguardas, barreiras técnicas – o que pedir? Nos novos – direitos globais (direitos humanos, normas trabalhistas), valores globais (meio ambiente, biodiversidade) – quais os padrões aceitáveis?

O discurso de Fernando Henrique no Quebec foi a primeira vez em que deixamos claro que temos uma agenda para a Alca, e que esta agenda não se restringe às datas: queremos impor um limite aos instrumentos unilaterais de protecionismo; queremos acesso mais livre a setores em que somos competitivos; queremos padrões mínimos negociados de proteção aos direitos humanos, aos direitos sociais, à competição; e queremos condições factíveis de ajuste para setores sensíveis, mais tempo, políticas compensatórias.

A mensagem é clara: a Alca é possível, ela pode ser muito proveitosa ou bastante danosa, portanto, devemos preparar-nos, e o papel do governo é proporcionar o ambiente externo e interno compatível com esse ajuste. O que é melhor, a mensagem não é um *diktat* do governo, mas resulta na verdade de uma mudança nas percepções dos próprios atores domésticos envolvidos nas negociações.

Os empresários mudaram porque seu envolvimento nas negociações os fez perceber que, numa situação de interdependência complexa como a que preside às negociações entre os EUA e países como o Brasil, não há lugar para benefícios ou prejuízos exclusivamente unilaterais, sobretudo em negociações multilaterais. Alguns setores, como calçados, têxteis e vestuário e agroindústria só teriam a ganhar com mais acesso a mercados, na medida em que gozam hoje de muito pouca proteção e já se tornaram globalmente competitivos. Outros esperam beneficiar-se da diminuição de custos de insumos importados ou pretendem estabelecer novas regras de investimento. Outros, finalmente, porque esperam empregar a ameaça de perda de competitividade externa como instrumento de pressão para obter, do governo, alívio tributário, ou crédito subsidiado, ou ainda políticas de modernização. O resultado final foi a quebra da frente anti-Alca que dera sustentação ao principismo do *single undertaking*, dos *building blocks* e da postergação do acesso a mercado.

O Itamaraty mudou porque o insucesso da tática do não-envolvimento evidenciou o risco de um avanço tal nas negociações entre terceiros Estados, que ao Brasil só restasse no final a opção entre engolir tudo ou ficar de fora. Já víramos esse filme na Rodada Uruguai do GATT. A participação, embora conflituosa – como convém a um País com o perfil do Brasil, com dimensões e estrutura de interesses irredutíveis às de um país periférico – levou nossa diplomacia a rever a tese do "só temos a perder, então vamos postergar a perda".

Mudou, também, porque já não era possível manter internamente a tese do prejuízo fatal, em virtude de mudanças em setores do empresariado que mais se beneficiariam do maior acesso aos mercados externos. Mudou, finalmente, porque a Alca, de patinho feio e candidata a "lanterninha" dos exercícios de negociações em que o Brasil se veio envolvendo nos últimos 20 anos – Gatt/OMC, Mercosul, Mercosul/UE, Mercosul/parceiros da Aladi – revelou-se o único que restou sobre a mesa. De fato, entre 2000 e 2001, a Rodada do Milênio abortou, o Mercosul passou a marcar passo, senão a retroceder, as negociações com a Comunidade Andina empacaram por falta de consenso entre os parceiros do Mercosul e, com a UE, até recentemente, por falta de flexibilidade na questão da Política Agrícola Comum.

Esta pode ser considerada a maior mudança ocorrida em nossa política externa nos últimos 20 anos. Para que ela se torne a mais importante reviravolta dos últimos 50 anos, será necessário que ela não se limite à Alca mais se estenda à noção de que acordos comerciais, numa economia globalizada e de interdependência complexa, não são concessões que nos deixaremos arrancar só depois do último combate. São instrumentos de duas mãos que, como no caso do acordo automotivo com México,[516] podem reservar-nos agradáveis surpresas.

7. Do 11 de Setembro a 14 de Novembro

Quais os impactos dos atentados terroristas de 11 de setembro sobre a Alca e sobre a política brasileira com relação à Alca? De que modo o êxito relativo da reunião ministerial de Doha, em 14 de novembro, poderá alterar as perspectivas do Brasil com relação à

Alca? Para responder a ambas as questões, é necessário entender os fatores facilitadores dos atentados e suas conseqüências sobre as relações internacionais.

Fatores externos e internos favoreceram os atentados terroristas. Vários processos inerentes à chamada globalização, e outros decorrentes da despolarização resultante do fim da Guerra Fria, levaram ao aumento da vulnerabilidade externa dos Estados e sociedades, afetando profundamente a instabilidade do sistema internacional.

Nas duas últimas décadas, os processos internacionais sofreram uma rápida desterritorialização, passando a implicar enormes custos para o seu controle pelos Estados nacionais. Muitos desses processos, como a disseminação de novas identidades transnacionais, o terrorismo, o tráfico de narcóticos e de armas, a lavagem de dinheiro, o crime organizado, transformaram-se em ameaças difusas e globais. Como tais, elas ultrapassam a capacidade de resposta dos Estados e necessitam da cooperação internacional para serem eficazmente enfrentadas.

Com isso, os Estados e sociedades nacionais tornaram-se vulneráveis a pequenos grupos de indivíduos ou movimentos que detêm uma capacidade de destruição e de fazer o mal desproporcional à sua verdadeira dimensão social e política, e superior à capacidade de defesa dos Estados.

Acompanhando esse fenômeno vários fatores contribuíram para dificultar o processo decisório interno da superpotência americana, com efeitos perniciosos sobre sua capacidade de ação. A deterioração da unidade e da identidade nacional dos Estados Unidos, desencadeada por fatores domésticos desde os anos 60, tomou um ritmo acelerado com o fim da Guerra Fria, em conseqüência da despolarização e da falta de um novo consenso entre as elites sobre os objetivos e o novo papel dos EUA no mundo, levando a um impasse decisório na área externa.

Tal impasse decisório se expressa sobretudo na área de segurança e defesa, onde a existência de um conhecimento prévio e a previsibilidade da ameaça terrorista não deram margem à adoção de políticas domésticas e de cooperação internacional capazes de limitar e controlar, quando não eliminar, a ameaça terrorista.

Foi em grande parte esse impasse decisório que alimentou a retórica belicista que constituiu o cerne da reação inicial dos EUA. Apesar da linguagem belicista e revanchista do início, entretanto, o governo americano agiu com cautela, tentando cobrir-se de apoios externos amplos e diversificados e de legitimidade na comunidade internacional. Não havendo consenso sobre o alvo, os objetivos e os meios para uma ação militar, a imensa barragem retórica revanchista e belicista adotada pelo governo traiu, na verdade, a falta de clareza, de capacidade decisória e o temor das conseqüências. Minha hipótese é de que a ação do governo dos EUA, agora que tais objetivos se estão tornando mais limitados e flexíveis, tenderá a aproximar-se cada vez mais de uma diplomacia da força e menos de uma substituição da diplomacia pela guerra.

Quais as conseqüências para o futuro dos EUA e de seu papel global? Para alguns setores da esquerda brasileira e transnacional, o golpe terrorista foi fatal e marcará o início da decadência final dos EUA como potência global. Para outros setores da esquerda e dos movimentos antiglobalização, a atual conjuntura apenas confirma a hegemonia absoluta dos EUA e marcará um recrudescimento do seu unilateralismo e intervencionismo.

A hipótese mais realista, a meu ver, é de que os EUA sofreram um duro golpe, que deixou a superpotência fragilizada interna e externamente, sem, no entanto, resultar em alteração de sua posição relativa de poder. Isto porque nem as demais potências, grandes ou emergentes, nem seus adversários, beneficiaram-se dessa fragilidade. Em suma, o enfraquecimento dos EUA não alterou para melhor a posição relativa de poder de nenhuma outra potência, nem mesmo dos movimentos terroristas. Foi o sistema internacional como um todo que resultou mais instável e menos previsível.

Se isto for verdade, os EUA não estão vitalmente ameaçados em sua posição no mundo, mas tampouco estão em condições de desprezar qualquer tipo de aliança ou cooperação. Isto levará fatalmente a uma tendência geral de flexibilização das posições unilaterais americanas em todas as dimensões das relações internacionais, inclusive – apesar da retórica – no que diz respeito ao combate ao terrorismo e outras ameaças transnacionais.

Isto se traduziu no apelo constante dos americanos à cooperação internacional, não somente na área diretamente militar e de segurança antiterrorismo, mas também na área financeira e comercial. O primeiro gesto internacional do governo americano na seqüência dos atentados foi o apelo do chefe do Federal Reserve Bank, aos presidentes de bancos centrais das principais economias do mundo, para cooperarem na estabilização do dólar – no que foi atendido.

No que diz respeito a comércio e investimentos, creio não haver dúvidas de que os EUA se empenharam profundamente na recuperação do processo de pré-negociação da declaração ministerial de Doha. Algumas semanas antes dos atentados, as hipóteses eram geralmente pessimistas quanto à possibilidade de se alcançar o consenso mínimo necessário ao lançamento da Rodada. Em seguida aos atentados, falava-se em simplesmente cancelar ou adiar a reunião, cuja realização e sucesso, o USTR transformou publicamente numa questão de honra. Com isso, os EUA se dispuseram a fazer e a obter as concessões necessárias a essa realização.

E o Brasil? O Brasil tem todas as condições para ser um dos grandes beneficiários da posição de relativa fragilidade dos EUA e da necessidade de flexibilização da sua política externa. Isto tanto no que diz respeito às Américas, quanto entre os países emergentes. No primeiro caso por motivos óbvios, por ser o único país com condições de criar dificuldades para a adoção, no Continente, de políticas compatíveis com os objetivos dos EUA. Entre os países emergentes porque, entre todos, é o que mais compartilha com os EUA valores sociais, políticos, interesses econômicos, e o único que nunca se confrontou política e militarmente com os EUA nem se aliou com seus adversários.

Para isso, entretanto, será necessário que a retórica diplomática abandone um certo denuncismo que dá a crer que a hipótese oficial do governo brasileiro é de que os EUA, ou são o principal obstáculo à realização dos interesses nacionais brasileiros, ou estão de tal modo enfraquecidos, à espera do golpe de misericórdia, que basta uma simples barragem de exortações à solidariedade e à justiça para levá-los à razão.

O Brasil tem o dever de tornar-se o principal interlocutor dos EUA no Continente e de exercer, como tal, um papel moderador, que não se confunde com o denuncismo. A principal razão a favor de um papel mais relevante para o Brasil é que, deixado às demais potências mais relevantes do Continente – Canadá, México, Argentina ou Chile – tal papel não será exercido a contento, uma vez as políticas externas desses países tendem a se alinhar com a dos EUA, o que deixa a maior potência do Continente sem um interlocutor sério e confiável e, portanto, mais propensa às iniciativas unilaterais. Nesse sentido, o futuro da Alca e da integração econômica no Continente passa hoje muito mais pelo Brasil do que pelos EUA.

8. De 11 de Novembro 2001 a 11 de Dezembro 2002 ou de Doha a Washington

Este período foi marcado por duas grandes incógnitas, de cuja resolução dependeriam os rumos da Alca e as orientações futuras da política externa brasileira. Refiro-me a dois processos domésticos envolvendo de um lado, o Executivo americano e, de outro, a sucessão presidencial no Brasil. No primeiro caso, trata-se da expectativa sobre a obtenção, pelo governo W. Bush, do *fast track* para ratificação de acordos comerciais,[517] do qual depende vitalmente a credibilidade do Executivo americano para negociar a Alca. No segundo caso, trata-se da expectativa de vitória eleitoral do PT no Brasil e dos possíveis impactos dessa vitória sobre a política externa brasileira e, particularmente, sobre a Alca.

Curiosamente, o processo político interno ao Brasil foi o que se revelou mais dissonante com relação às expectativas enquanto, no caso do governo Bush, os desenvolvimentos internos ficaram dentro do que o USTR previa. De fato, a tática do USTR, que consistia, alegadamente, em oferecer garantias protecionistas prévias aos setores mais temerosos da economia americana, como condição para obter o *fast track*, foi bem-sucedida. A *TPA[518]* foi aprovada por estreita margem e cheia de escolhos protecionistas e de condicionalidades que podem eventualmente emperrar as negociações, mas foi aprovada, o que a administração democrata precedente não conseguira em oito anos de governo.

As condicionalidades dizem respeito à obrigatoriedade de consulta ao Congresso, durante as negociações, sobre questões consideradas sensíveis. Enquanto o Executivo alega que se trata apenas de consultas, os setores protecionistas do Congresso as estão encarando como oportunidade para veto antecipado. Entretanto, a impressionante vitória eleitoral de Bush nas eleições a meio de mandato aumenta consideravelmente sua margem de negociações no Congresso e lhe empresta maior legitimidade para liderar.

A rigor, a obtenção da *TPA* não altera os objetivos americanos nem introduz uma nova linha decisória, mas retira dos adversários da Alca um argumento liminar: o de que não tem sentido negociar com um interlocutor que não detém mandato negociador. Sempre será possível reintroduzir o argumento de que as condicionalidades e concessões envolvidas na *TPA* revelam limites às concessões que os americanos estariam dispostos a fazer, e que tornam inaceitável qualquer negociação. Mas este é um argumento interpretativo, enquanto a falta de *TPA* era uma questão de fato.

De agora em diante, a evolução da Alca dependerá de questões substantivas, isto é, da capacidade e do empenho do governo americano para vencer as barreiras internas e externas ao seu projeto de acelerar a integração do continente com sua própria economia. As barreiras internas continuam sendo os setores que dificultaram a *TPA* e a cercaram de condicionalidades, bem como os setores da sociedade mais orientados para as questões de segurança e defesa do que para as questões de comércio e investimentos.

As barreiras externas têm três origens: de um lado, as pressões por maior envolvimento político e militar dos Estados Unidos em conflitos de diversas naturezas, na medida em que tais conflitos colocam a integração continental em segundo plano. De outro lado, as rivalidades em comércio e investimentos, especialmente com a União Européia, cujos esforços políticos para limitar a integração da América não-saxônica aos Estados Unidos são notórios.[519] Finalmente, a principal barreira externa tem origem na oposição, ou pelo menos no “corpo mole” oposto por interlocutores pouco convencidos da probabilidade de um *win-win game* no âmbito do

Continente. Nesse particular o principal obstáculo é o governo brasileiro.

O tratamento dado ao Brasil pelo governo Bush ao longo de toda a crise que o levou a amargar um risco-país sem precedente e insistentes previsões de défault da dívida externa e interna, mostra que o Executivo americano não pretende deixar nenhuma margem de justificativa para um novo endurecimento das posições de reserva contra a Alca. Acresce o tratamento cauteloso e otimista dos porta-vozes americanos durante a campanha eleitoral, tendendo a minimizar expectativas de conflito entre os dois países qualquer que fosse o resultado do pleito, e por cima diluindo os efeitos de escorregadas verbais de ambos os lados. A iniciativa atribuída a Bush de uma cúpula bilateral a se realizar no Brasil, com vistas a uma ampla discussão da agenda entre os dois países, vem corroborar que ele vê no Brasil o principal obstáculo ao projeto da Alca e que pretende fazer o possível para reduzir seus efeitos negativos.

No caso do Brasil, a um mês das eleições, as bases petistas, sob a liderança da CNBB e do PC do B, realizavam um "plebiscito" destinado a rejeitar maciçamente a Alca. Por temor à reação negativa dos investidores estrangeiros, a liderança da campanha presidencial petista, inclusive um dos maiores incentivadores do plebiscito, o Deputado José Dirceu, presidente do partido, abjurou a iniciativa e abandonou o PC do B e a CNBB à própria sorte. Não obstante, durante toda a campanha, importantes lideranças aliadas à candidatura de Lula pregavam a suspensão ou, pelo menos, o adiamento das negociações com vistas à Alca. O próprio Lula continuou, mesmo depois de eleito, a definir o projeto de integração continental como um projeto de anexação do Brasil pelos Estados Unidos.

Mas à medida que o processo de transição de governo avançou, e que os limites de inflexão das políticas correntes se revelaram praticamente nulos, essa coisa anônima e abstrata chamada "mercado" se tornou foco de um temor reverencial do futuro governo. Com isso, alguns dos símbolos americanos se tornaram o alvo de uma investida sem precedentes de sacrifícios propiciatórios por parte de uma delegação brasileira, ainda que não oficial. O presidente eleito Lula se tornou protagonista de um *roadshow* cujo produto carro-chefe era ele mesmo, ora no Salão Oval, ora no

National Press Club, ora na bolsa de Nova Iorque, ora em reuniões privadas com banqueiros, em que se serviram as primícias do novo ministério e da presidência do Banco Central. Se qualquer outro presidente eleito anunciasse, ainda que nas entrelinhas, a nomeação de um alto funcionário em solo estrangeiro, é duvidoso que em outros tempos tomasse posse.

Com tudo isso, a iniciativa de cúpula bilateral atribuída a Bush pareceria vir totalmente ao encontro da proposta de acordo comercial bilateral 4+1 entre os EUA e o Mercosul, acenada na visita de Lula à Argentina. Só é necessário saber se um não será empecilho ao outro e se a visão mais pragmática de Bush não será excludente da visão mais idealizada da solidariedade mercosulina.

Assim sendo temos, aparentemente, dos dois lados, uma sólida disposição para avançar no terreno da Alca. Entretanto, dos dois lados também subsistem obstáculos consideráveis. Assim como foi nitidamente por motivos domésticos que o governo Lula mudou sua retórica de franca oposição à Alca para franca adesão aos seus supostos idealizadores, isto é, o chamado "consenso de Washington", também é possível que uma nova conjuntura doméstica traga de volta a necessidade do denuncismo, tão mais natural ao presidente eleito, ao seu partido e a seus militantes.

A Política Internacional do PT e a Diplomacia do Governo Lula

Paulo Roberto de Almeida

1. Uma Campanha Presidencial "Revisionista"

Durante a campanha presidencial de 2002, o PT operou uma mudança substancial de método e de discurso político, a começar pela política de alianças buscada pelo candidato Luiz Inácio Lula da Silva, desta vez não unicamente à esquerda, mas envolvendo em especial o Partido Liberal, que forneceu seu candidato a vice. Ainda que partindo na frente de todos os demais candidatos, tanto em termos de candidatura oficiosa como no que se refere aos índices de aceitação eleitoral, o candidato do PT e o próprio partido foram extremamente cautelosos na formulação das bases da campanha política, a começar pelas alianças contraídas com vistas a viabilizar um apoio "centrista" ao candidato.

Essas mudanças foram feitas inclusive na frente externa, com a expressão inédita de um novo realismo diplomático. O candidato Lula foi bastante cauteloso na exposição de suas idéias, ainda que algumas delas, no início da campanha, tenham sido exploradas por seus adversários (como por exemplo o apoio às políticas subvencionistas da agricultura européia ou a proposta de que o Brasil deveria deixar de exportar alimentos até que todos os brasileiros pudessem se alimentar de maneira conveniente).

Na primeira fase da campanha, Lula ainda repetia alguns dos velhos bordões do passado (contra o FMI e a Alca, por exemplo), que depois foram sendo corrigidos ou alterados para acomodar as novas realidades e a coalizão de forças com grupos nacionais moderados que se pensava constituir de forma inédita. Essa estratégia – que tinha sido definida pelas principais lideranças do PT, a

começar pelo próprio Lula, praticamente no imediato seguimento da frustrada campanha de 1998 – foi implementada de forma consistente, o que permitiu ampliar de forma considerável a audiência do candidato, trazendo-o mais para o centro do espectro político.

Até dezembro de 2001, no entanto, quando foi realizado em Pernambuco o XII Encontro Nacional do PT, o partido e o candidato pareciam propensos a continuar defendendo as mesmas teses adotadas e disseminadas ao longo dos anos 1980 e 1990, quando o ataque genérico ao neoliberalismo e à abertura comercial eram de rigor, com o repetido recurso a velhos refrões do passado. Em relação à Alca, por exemplo, o encontro de Olinda aprovou totalmente a resolução da Câmara dos Deputados – apresentada por iniciativa do então deputado Aloísio Mercadante – no sentido de pedir a imediata suspensão das negociações e de submeter o tema ao exame do Fórum Social Mundial de Porto Alegre e à sociedade civil, "culminando com a convocação de um plebiscito a respeito". Demandas típicas nessas moções aprovadas em encontros como o de Olinda, sempre colocadas no âmbito da "ruptura necessária", eram constituídas pela luta contra o "neoliberalismo globalizado", o apoio ao "movimento em defesa da taxa Tobin", o "cancelamento das dívidas externas dos países pobres" (acompanhada pela "auditoria e renegociação das dívidas públicas externas dos demais países do 'terceiro mundo'") e o "estabelecimento de mecanismos de autodefesa contra o capital externo especulativo".

Em temas especificamente financeiros, por exemplo, o encontro de Olinda recomendava as mesmas posições adotadas mais de uma década atrás:

> Com relação à dívida externa, hoje predominantemente privada, será necessário denunciar o acordo com o FMI para liberar a política econômica das restrições impostas ao crescimento e à defesa comercial do país, estabelecer mecanismos transparentes de controle sobre a entrada e saída de capital, estimular a reinversão do investimento direto estrangeiro através da taxação das remessas de lucros e dividendos e bloquear as tentativas de reestatização da dívida externa,

reduzindo a emissão de títulos da dívida interna indexados ao dólar.

Na área da política comercial, por sua vez, uma recomendação também típica visava à “correção dos desequilíbrios oriundos da abertura comercial, através da revisão da estrutura tarifária e da criação de proteção não tarifária, amparada pelos mecanismos de salvaguarda da OMC, para atividades consideradas estratégicas”. A Alca, obviamente, era vista como “um projeto de anexação política e econômica da América Latina, cujo alvo principal, pela potencialidade de seus recursos e do seu mercado interno, é o Brasil”.

Iniciada a campanha eleitoral, porém, o tema da ruptura ficou mais no plano retórico do que se transmutou em propostas efetivas, uma vez que as teses mais radicais em relação ao controle do “capitalismo financeiro globalizado” foram oportunamente remetidas a segundo plano. Em matéria de política externa, mais especificamente, a intenção – aliás partilhada com os demais candidatos e implementada pelo governo FHC – era a de ampliar as relações do Brasil com outros grandes países em desenvolvimento, sendo invariavelmente citados a China, a Índia e a Rússia. No terreno econômico, o compromisso – também expresso pelos demais candidatos – era o de diminuir o grau de dependência financeira externa do Brasil, mobilizando para tal uma política de promoção comercial ativa, com novos instrumentos para alcançar tal finalidade (era então mencionada a criação de uma secretaria ou ministério de comércio exterior). Vários outros elementos constitutivos de um programa mais realista de políticas públicas, globais e setoriais passaram por uma revisão cuidadosa por parte de uma seleta equipe de assessores no decorrer do primeiro semestre de 2002, resultando num documento de compromissos que buscou consolidar a evolução do PT em direção da “governabilidade”.

Segundo a “Carta ao Povo Brasileiro”, divulgada por Lula em 22 de junho de 2002, o povo brasileiro quer “trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas”. De maneira ainda mais enfática, nesse documento, Lula afirmou claramente que a “premissa dessa transição será

naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do País", numa primeira manifestação formal em favor da continuidade de algumas das políticas seguidas pelo governo em vigor.[520]

Depois de algumas ameaças iniciais de retirar o Brasil das negociações da Alca (que seria "mais um projeto de anexação aos Estados Unidos do que de integração"), Lula passou a não mais rejeitar os pressupostos do livre-comércio, exigindo apenas que ele fosse pelo menos equilibrado, e não distorcido em favor do parceiro mais poderoso, o que constituiu notável evolução em relação a afirmações de poucas semanas antes. De forma geral, o tom anterior de recriminações e críticas, contendo manifestações de recusa ou negativas em relação aos "mercados", às instituições financeiras internacionais e às políticas dos Estados Unidos, passou a ser mais medido e equilibrado, revelando uma real preocupação com a governabilidade e o relacionamento externo, numa perspectiva de possibilidades reais de vitória nas eleições de outubro de 2002.

Em relação às negociações comerciais hemisféricas, por exemplo, o principal assessor econômico do candidato, deputado Aloísio Mercadante, foi bastante cauteloso na qualificação das eventuais vantagens da Alca: "Esta não deve ser vista como uma questão ideológica ou de posicionamento pró ou contra os Estados Unidos, mas sim como um instrumento que pode ou não servir aos interesses estratégicos brasileiros".[521] Trata-se, em todo caso, de notável evolução em relação à atitude exibida menos de um ano antes pelo então deputado Mercadante ao propor, na tribuna da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, uma moção (apresentada em 12 de dezembro de 2001) no sentido de conclamar o Governo brasileiro a se retirar das negociações da Alca, caso o Senado dos Estados Unidos ratificasse as condições estabelecidas pela Câmara de Representantes daquele país (o que aquele Senado fez, de forma aberta, mantendo as mesmas restrições já presentes no projeto da Câmara).

Os contatos mantidos pela cúpula do PT, no Brasil e no exterior, com industriais, banqueiros e investidores estrangeiros tendiam todos a confirmar esse novo realismo diplomático, e sobretudo econômico, do candidato. De fato, os principais dirigentes do PT começaram, em plena campanha, a se afastar cautelosamente da

proposta feita pela CUT, pelo MST e pela CNBB, entre outros órgãos, de realizar um plebiscito nacional sobre a Alca, uma vez que se percebeu que ele teria resultados mais do que previsíveis, todos negativos para a continuidade dessas negociações e para a imagem pública que o partido pretendia projetar doravante.

De modo concordante com esse novo realismo, o Secretário de Relações Internacionais, deputado (e candidato a senador por São Paulo) Aloísio Mercadante, começou a aventar a possibilidade de um acordo comercial bilateral com os Estados Unidos, sem explicar como e em que condições ele poderia ser mais favorável do que o processo hemisférico, do qual o Brasil participa no âmbito do Mercosul. Em suas palavras: "é importante que, independentemente da Alca, o Brasil e os Estados Unidos iniciem um processo de negociação bilateral direcionado para a ampliação do seu intercâmbio comercial e a distribuição mais justa de seus benefícios."[522] O PT parecia assim ter iniciado, ainda que de maneira hesitante, o caminho em direção ao reformismo moderado.

O programa oficial de campanha divulgado pelo candidato em 23 de julho de 2002 era bastante ambicioso quanto aos objetivos em matéria de política externa, uma vez que prometia convertê-la, como já tinha ocorrido com as plataformas anteriores, num dos esteios do processo de desenvolvimento nacional: "A política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. Nos marcos de um comércio internacional que também vem sofrendo restrições em face do crescente protecionismo, a política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo." De modo, aliás, bem mais enfático do que nas ocasiões anteriores, parecia ter ocorrido aqui uma espécie de sobrevalorização da política externa ou, em todo caso, uma esperança algo exagerada em suas virtudes transformadoras no campo econômico ou internacional.

De fato, o candidato Lula se propunha uma tarefa de transformação do mundo e do continente sul-americano a partir de uma alavanca diplomática, o que poderia denotar um certo excesso de otimismo quanto aos limites impostos pela realidade internacional

a grandes projetos mudancistas no cenário externo, sobretudo vindos de um país dotado de recursos externos limitados como o Brasil. De toda forma, as intenções eram claras:

> Uma nova política externa deverá [...] contribuir para reduzir tensões internacionais e buscar um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, com respeito às diferenças culturais, étnicas e religiosas. A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso Continente. Levando em conta essa realidade, o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul. Na busca desse entendimento, também estaremos abertos a um relacionamento especial com todos os países da América Latina.

Em contraposição ao candidato governista, José Serra, supostamente herdeiro da política de integração do presidente FHC, mas de fato cético quanto às suas vantagens para o Brasil, o candidato Lula era o mais entusiástico promotor do Mercosul, mas ainda aqui com pouco realismo em relação às chances de uma moeda comum no curto prazo ou no que tange à implantação de instituições mais avançadas:

> É necessário revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum.

Persistia, igualmente, no programa, a atitude de princípio contrária à Alca e um certo equívoco quanto aos objetivos de uma zona

de livre-comércio, pois que se via nesse processo a necessidade do estabelecimento de políticas compensatórias, quando são raros os exemplos de acordos de simples liberalização de comércio que contemplem tais tipos de medidas corretivas:

> Essa política em relação aos países vizinhos é fundamental para fazer frente ao tema da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca). O Governo brasileiro não poderá assinar o acordo da Alca se persistirem as medidas protecionistas extra-alfandegárias, impostas há muitos anos pelos Estados Unidos. [...] A política de livre-comércio, inviabilizada pelo Governo norte-americano com todas essas decisões, é sempre problemática quando envolve países que têm Produto Interno Bruto muito diferentes [sic] e desníveis imensos de produtividade industrial, como ocorre hoje nas relações dos Estados Unidos com os demais países da América Latina, inclusive o Brasil. A persistirem essas condições, a Alca não será um acordo de livre-comércio, mas um processo de anexação econômica do Continente, com gravíssimas conseqüências para a estrutura produtiva de nossos países, especialmente para o Brasil, que tem uma economia mais complexa. Processos de integração regional exigem mecanismos de compensação que permitam às economias menos estruturadas poder tirar proveito do livre-comércio, e não sucumbir com sua adoção. As negociações da Alca não serão conduzidas em um clima de debate ideológico, mas levarão em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil.

Um certo idealismo mudancista se insinuava no programa, ao pretender um eventual governo do PT conduzir uma "aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia", com o objetivo de "construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial". Por outro lado, a antiga desconfiança em relação ao capital estrangeiro

cedeu lugar a uma postura mais equilibrada, uma vez que se afirmou no programa de 2002 que o Brasil "não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro", alertando então que os "países que hoje tratam de desenvolver seus mercados internos, como a Índia e a China, não o fazem de costas para o mundo, dispensando capitais e mercados externos". Mas, se advertia também que as "nações que deram prioridade ao mercado externo, como o Japão e a Coréia, também não descuidaram de desenvolver suas potencialidades internas, a qualidade de vida de seu povo e as formas mais elementares de pequenos negócios agrícolas, comerciais, industriais e de serviços".

O excessivo viés em favor do mercado interno foi corrigido no programa, que por outro lado parecia esquecer a ênfase atribuída pelo governo FHC ao crescimento das exportações:

> Sem crescimento dificilmente estaremos imunes à espiral viciosa do desemprego crescente, do desarranjo fiscal, de déficits externos e da incapacidade de honrar os compromissos internos e internacionais. O primeiro passo para crescer é reduzir a atual fragilidade externa. [...] Para combater essa fragilidade, nosso governo vai montar um sistema combinado de crédito e de políticas industriais e tributárias. O objetivo é viabilizar o incremento das exportações, a substituição competitiva de importações e a melhoria da infra-estrutura. Isso deve ser feito tanto por causa da fragilidade das contas externas como porque o Brasil precisa conquistar uma participação mais significativa no comércio mundial, o que o atual governo menosprezou por um longo período.

Em suma, o candidato do PT realizou, no espaço de poucos meses em 2002, um notável percurso em direção de uma postura mais realista no campo da política externa, assim como no terreno mais geral das políticas econômicas, notadamente no que se refere ao relacionamento com o capital e os investidores estrangeiros e com as instituições financeiras internacionais. Cabe registro, em todo caso, ao acolhimento, não totalmente desfavorável, feito por Lula em relação ao acordo anunciado pelo governo de mais um

pacote de sustentação financeira por parte do FMI, desta vez pela soma inédita de 30 bilhões de dólares. A nota divulgada pela campanha de Lula na ocasião foi bastante cautelosa no que se refere ao cumprimento das obrigações externas, ainda que registrando negativamente o encargo passado ao governo futuro de manter um superávit primário na faixa de pelo menos 3,75% do PIB até 2004. Ao encontrar-se com o presidente FHC, a pedido deste, para tratar da questão do acordo com o FMI, em 19 de agosto, o candidato do PT reiterava seu entendimento de que as dificuldades decorriam do "esgotamento do atual modelo econômico", confirmando também, com franqueza, seu compromisso afirmado na "Carta ao Povo Brasileiro": o de que, "se vencermos as eleições, começaremos a mudar a política econômica desde o primeiro dia".

Não obstante, Lula oferecia uma série de sugestões para, no seu entendimento, "ajudar o País a sair da crise", muitas delas medidas de administração financeira, de política comercial e de reativação da economia. O PT e seu candidato das três disputas anteriores se esforçavam, dessa forma, em provar aos interlocutores sociais – eleitores brasileiros – e aos observadores externos – capitalistas estrangeiros e analistas de Wall Street – que o partido e seus aliados estavam plenamente habilitados a assumir as responsabilidades governamentais e a representar os interesses externos do País com maior dose de realismo econômico e diplomático do que tinha sido o caso nas experiências precedentes. Essa estratégia se revelou benéfica ao candidato, que venceu amplamente no primeiro turno, ainda que de maneira não definitiva, habilitando-o depois a um sucesso estrondoso no segundo turno.

2. O exercício concreto da diplomacia: o PT no governo

A eleição do candidato do PT à Presidência da República, depois de três tentativas anteriores, representou uma mudança de caráter paradigmático no panorama social, econômico e político brasileiro, mas também a confirmação de que a sociedade nacional deu enormes passos no sentido da consolidação democrática de seu sistema político e do estabelecimento de um quase consenso, emergente nas várias camadas da população, em torno da necessidade de uma transformação radical nas estruturas sociais da

desigualdade e da injustiça que sempre marcaram essa mesma sociedade. De fato, pode-se dizer que a palavra-chave que guiou o candidato Luiz Inácio Lula da Silva em sua campanha e que se transformou num dos princípios inspiradores de seu governo, iniciado em 1(de janeiro de 2003, é o conceito de mudança.[523]

Mudanças foram prometidas nas várias esferas do sistema político e da economia e também no âmbito da política externa. Diversos sinais foram dados nesse sentido, desde antes da própria campanha eleitoral e no seu imediato seguimento, como as viagens, em dezembro de 2002, do presidente eleito ao imediato entorno regional (Argentina e Chile) e aos Estados Unidos, e de uma primeira missão oficiosa à Venezuela do assessor designado para temas de política internacional, professor Marco Aurélio Garcia, durante muitos anos Secretário de Relações Internacionais do PT, que vinha anunciando, aliás, novas linhas de afirmação externa para o Brasil.[524] Ainda assim, a escolha presidencial para ministro das Relações Exteriores recaiu num experiente representante da diplomacia profissional, o embaixador Celso Amorim, já chanceler no governo Itamar Franco (em seguida a Fernando Henrique Cardoso, de meados de 1993 ao final de 1994). Uma configuração institucional relativamente inédita para os padrões do Itamaraty estabeleceu-se, portanto, no caso da designação do conselheiro presidencial para assuntos de política internacional, uma vez que a própria Casa de Rio Branco estava acostumada, nos últimos anos, a fornecer diplomatas de carreira para aquela assessoria.

Entretanto, em matéria de política externa, as linhas de ruptura são mais difíceis de serem implementadas, ocorrendo uma tendência natural à preservação dos elementos de continuidade. As primeiras interrogações nesse particular referem-se aos principais componentes da política externa do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, se mais situadas na linha do que vinham pregando o programa, as resoluções oficiais e os próprios líderes do PT, ou se mais próximas das posições tradicionais da diplomacia brasileira, obviamente mais cautelosas em diversas vertentes de interesse nacional. Observados os passos iniciais da ação externa do presidente e de seus principais auxiliares na matéria – isto é, chanceler, secretário geral do Itamaraty e o assessor presidencial –,

uma primeira constatação que se pode fazer a propósito dessa política externa é a de que se trata de uma diplomacia evolutiva, tanto em seus contornos conceituais como em seu *modus operandi*. O novo governo vem atuando com muito tato e bastante realismo na frente diplomática, mas está procurando igualmente impulsionar alguns dos temas caros à antiga agenda internacional do PT, feita de algumas opções preferenciais pelas chamadas forças progressistas e contestadoras de uma ordem mundial dominada pelos países capitalistas avançados, mas temperando-as com o pragmatismo que é de se esperar de um governo estabelecido.

A julgar pelas evidências, pode-se dizer que o PT percorreu um longo caminho na construção tentativa de um pensamento em política externa, desde as propostas de cunho socialista estabelecidas no início dos anos 80, até o programa da campanha presidencial de 2002, de tom mais conciliador em relação às obrigações externas – dívida, contratos, acordos internacionais –, o que foi confirmado no primeiro pronunciamento oficial do presidente eleito, em 28 de outubro de 2002 e novamente no seu discurso de posse, em 1o de janeiro de 2003.

A grande mudança operada nessa área foi, assim, mais no discurso e na prática dos dirigentes do partido, agora investidos de responsabilidade governamental, do que nas grandes linhas de atuação da política externa. Ainda assim, novas ênfases e iniciativas mais ousadas podem imprimir características diferentes à diplomacia nacional que, pela primeira vez em várias décadas, pode deixar o casulo corporativo em que esteve parcialmente encerrada nesses anos, para projetar-se com novas cores e um novo discurso.

Essa evolução foi expressa, logo em seguida à vitória nas eleições, no primeiro pronunciamento do presidente eleito, em 28 de outubro de 2002.[525] Nesse texto, consciente da gravidade da crise econômica e dos focos de tensão externa remanescente, Lula advertiu:

> O Brasil fará a sua parte para superar a crise, mas é essencial que, além do apoio de organismos multilaterais, como o FMI, o BID e o BIRD, se restabeleçam as linhas de financiamento para as empresas e para o comércio internacional.

> Igualmente relevante é avançar nas negociações comerciais internacionais, nas quais os países ricos efetivamente retirem as barreiras protecionistas e os subsídios que penalizam as nossas exportações, principalmente na agricultura.

A segunda frase, particularmente, poderia, sem qualquer mudança, ter sido pronunciada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, por seu chanceler ou por seu ministro da economia.

Também, diferentemente da "ameaça" de cessar as exportações de alimentos até que todos os brasileiros pudessem se alimentar de maneira conveniente, Lula traçou um retrato convincente das possibilidades nessa área: "Nos últimos três anos, com o fim da âncora cambial, aumentamos em mais de 20 milhões de toneladas a nossa safra agrícola. Temos imenso potencial nesse setor para desencadear um amplo programa de combate à fome e exportarmos alimentos que continuam encontrando no protecionismo injusto das grandes potências econômicas um obstáculo que não pouparemos esforços para remover." Igualmente, não há nada aqui que não poderia receber o endosso – e de fato já integrava o discurso – da administração atuante até o final de 2002.

De modo geral, a "nova diplomacia" não parece afastar-se muito da "velha", com talvez uma afirmação mais enfática dos interesses nacionais e da defesa da soberania:

> É uma boa hora para reafirmar um compromisso de defesa corajosa de nossa soberania regional. E o faremos buscando construir uma cultura de paz entre as nações, aprofundando a integração econômica e comercial entre os países, resgatando e ampliando o Mercosul como instrumento de integração nacional e implementando uma negociação soberana frente à proposta da Alca. Vamos fomentar os acordos comerciais bilaterais e lutar para que uma nova ordem econômica internacional diminua as injustiças, a distância crescente entre países ricos e pobres, bem como a instabilidade financeira internacional que tantos prejuízos tem imposto aos países em desenvolvimento. Nosso governo será um guardião da Amazônia e da sua

> biodiversidade. Nosso programa de desenvolvimento, em especial para essa região, será marcado pela responsabilidade ambiental.

Em outros termos, abandonou-se a tese da Alca "anexacionista" em favor de uma negociação séria dos interesses brasileiros nesses acordos de liberalização comercial.

A defesa do multilateralismo não destoa, em praticamente ponto nenhum, das conhecidas posições defendidas tradicionalmente pela diplomacia brasileira:

> Queremos impulsionar todas as formas de integração da América Latina que fortaleçam a nossa identidade histórica, social e cultural. Particularmente relevante é buscar parcerias que permitam um combate implacável ao narcotráfico que alicia uma parte da juventude e alimenta o crime organizado. Nosso governo respeitará e procurará fortalecer os organismos internacionais, em particular a ONU e os acordos internacionais relevantes, como o protocolo de Quioto, e o Tribunal Penal Internacional, bem como os acordos de não proliferação de armas nucleares e químicas. Estimularemos a idéia de uma globalização solidária e humanista, na qual os povos dos países pobres possam reverter essa estrutura internacional injusta e excludente.

A incorporação do conceito de "globalização solidária" e o seu contrário, a tomada de posição contrária à "globalização assimétrica", tinham freqüentado os discursos de Fernando Henrique Cardoso desde vários anos, da mesma forma como várias das demais propostas feitas nos terrenos da reforma das instituições multilaterais, da regulação dos capitais voláteis – inclusive com uma adesão equivocada à chamada Tobin Tax – ou de eliminação do protecionismo comercial dos países desenvolvidos. Ainda assim, assistiu-se nessa fase a uma série de críticas dirigidas contra as políticas da equipe FHC: falta de agressividade comercial, falta de prioridade ao Mercosul e à América do Sul e outras do gênero, o

que mereceu pronta resposta do então chanceler Celso Lafer, sublinhando este, justamente, as iniciativas tomadas nessas áreas.

As simples manifestações retóricas começaram então a ser testadas na prática, à medida que o presidente eleito tomava conhecimento dos dossiês e passava a lidar diretamente com os problemas da agenda externa do Brasil. Isso ocorreu rapidamente, por exemplo, no caso do discurso (até então bastante genérico) em favor da "revitalização" do Mercosul e de sua ampliação até incorporar plenamente o Chile e outros parceiros da América do Sul. Antes de sua primeira viagem como presidente eleito aos parceiros do Cone Sul, em dezembro, Lula chegou a exibir um certo otimismo quanto à sua capacidade política em "resolver" os problemas do bloco, desconhecendo, aparentemente, os graves problemas estruturais, institucionais e conjunturais que se escondiam atrás das deficiências do processo integracionista, como por exemplo as perfurações da Tarifa Externa Comum, as salvaguardas ilegais aplicadas pelos países, a deficiente internalização dos regulamentos comuns e outros mais. A intenção de acolher o Chile como membro pleno do bloco, em particular, chocou-se com a realidade econômica de um país reconhecidamente aberto, isto é, "neoliberal" assumido, em busca de um acordo de livre-comércio com os Estados Unidos (e com quem mais estivesse disposto a aceitar acordos de abertura econômica e de liberalização comercial).

Da mesma forma, a tentativa do assessor diplomático do presidente eleito, Marco Aurélio Garcia, de intermediar a crise política na Venezuela, mediante viagem de contato e conversações em dezembro de 2002 (ainda antes da posse, portanto), teve igualmente de confrontar-se aos dados da realidade local, com um certo desgaste diplomático para o Brasil, rapidamente reparado pelo novo chanceler a partir de sua posse. Estes dois exemplos constituíram os primeiros testes, ainda que parciais, acerca das possibilidades e limites da mera vontade política em matéria diplomática, terreno no qual os dados estruturais e a capacidade de "intervenção" do Brasil são manifestamente restritos. Em todo caso, Lula tinha a intenção de implementar uma política externa mais pragmática e menos "presidencial" que a do presidente Fernando Henrique Cardoso, dando mais prioridade ao Mercosul e ao processo de

integração regional na América do Sul, vistos por ele como essenciais nas negociações da Alca (como aliás já eram na administração anterior). O discurso da mudança e a realidade da continuidade aparecem assim como duas características evidentes da diplomacia introduzida pela nova administração.

Esse novo realismo diplomático ficou bastante evidente no discurso de posse, feito no Congresso Nacional, em 1(de janeiro de 2003,[526] quando o presidente sublinhou os elementos constitutivos e as principais diretrizes da sua política externa:

> No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos.

Destacou então as áreas selecionadas como prioritárias para a atuação da diplomacia profissional:

> As negociações comerciais são hoje de importância vital. Em relação à Alca, nos entendimentos entre o Mercosul e a União Européia, que [sic; provavelmente: "e"] na Organização Mundial do Comércio o Brasil combaterá o protecionismo, lutará pela eliminação [sic; nota do autor: talvez se trate "de subsídios abusivos"] e tratará de obter regras mais justas e adequadas à nossa condição de país em desenvolvimento. Buscaremos eliminar os escandalosos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos que prejudicam os nossos produtores privando-os de suas vantagens comparativas. Com igual empenho, esforça-nos-emo para remover os injustificáveis obstáculos às exportações de produtos industriais. Essencial em todos esses foros é preservar os espaços de flexibilidade para

nossas políticas de desenvolvimento nos campos social e regional, de meio ambiente, agrícola, industrial e tecnológico.

A política externa brasileira, desde os anos 1960 pelo menos, tem sido descrita, por muitos especialistas e mesmo por diplomatas de carreira, como uma “diplomacia do desenvolvimento”, o que está conforme as linhas gerais de atuação do corpo profissional nos mais diversos foros abertos ao engenho e arte dessa diplomacia, que é reconhecida, dentro e fora do continente, como altamente institucionalizada. Preconizar agora que ela converta-se em “instrumento do desenvolvimento nacional” consistiria apenas em tornar mais explícito aquilo que já era implícito à atuação diplomática desde várias décadas, sem que se saiba exatamente em quais pontos ela deveria mudar para adequar-se aos novos padrões de comportamento e ação que passam a lhe ser exigidos doravante.

Deve-se compreender a diretriz como uma recomendação para que ela passe a ser, nos foros negociadores internacionais, em especial nos de caráter econômico-comercial, ainda mais ativa e exigente do ponto de vista das demandas do Brasil, ainda visto como país em desenvolvimento, com todas as implicações que daí possam resultar (tratamento especial e diferenciado, isto é, preferencial em termos tarifários e de acesso a mercados, mais favorável no que respeita a mecanismos regulatórios etc.). A nova abordagem ganha luzes mais claras quando se destaca a demanda, mencionada em seguida, por “espaços de flexibilidade” para as políticas setoriais, o que deve ser entendido como uma condenação implícita pela falta de políticas ativas na área industrial por parte da administração anterior e uma antecipação de possíveis linhas de ação nas negociações comerciais multilaterais da OMC, onde se procurará evitar qualquer nova regulação intrusiva – e de fato se procurará reverter as regras existentes – no campo dos requisitos de desempenho que ocasionalmente são associados aos investimentos estrangeiros.

Trata-se, talvez, de tornar mais enfáticas algumas linhas de atuação que já vinham sendo seguidas, com as hesitações que se sabe, pela diplomacia do governo anterior, mas não algo que represente inovação absoluta para todos aqueles já engajados, dentro

e fora do Itamaraty, nesse tipo de exercício negociador. Para comprovar tal assertiva, bastaria, por exemplo, compulsar o relatório de síntese preparado pelo governo anterior, no qual pode-se ler o trecho seguinte em relação aos objetivos perseguidos pela política externa da gestão FHC: "Buscou-se ampliar a presença do País na economia mundial, tendo como vetores o fortalecimento do Mercosul, o compromisso com a integração da América do Sul, a defesa de uma globalização receptiva aos interesses do mundo em desenvolvimento, a participação ativa na definição de novas regras para o comércio internacional e o pleito por maior acesso de nossos produtos aos mercados industrializados".[527]

Com algumas diferenças de ênfase, talvez, como na intenção declarada de reduzir a vulnerabilidade externa, estes são também os principais objetivos da diplomacia do governo Lula, como revelado no discurso de posse do novo chanceler. Com efeito, Celso Amorim sublinhou, em seu primeiro pronunciamento oficial, posições praticamente equivalentes: "Participaremos empenhadamente das diversas negociações comerciais movidos pela busca de vantagens concretas, sem constrangimento de nos apresentarmos como país em desenvolvimento e de reivindicarmos tratamento justo"; "Combateremos práticas protecionistas que tanto prejudicam nossa agricultura e nossa indústria"; "Reforçaremos as dimensões política e social do Mercosul, sem perder de vista a necessidade de enfrentar as dificuldades da agenda econômico-comercial, de acordo com um cronograma preciso"; e "Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos". [528]

Os principais problemas da agenda externa do Brasil, nem todos situados no campo exclusivo da diplomacia profissional, pareciam ser, ao início do novo governo: o restabelecimento da confiança na capacidade do Brasil em continuar uma inserção de caráter positivo na economia internacional – o que basicamente significa capacidade de pagamentos externos e a ausência (da ameaça) de *default* nas obrigações financeiras –, a continuidade da participação nos diversos foros negociadores de caráter comercial – Alca, Mercosul-UE e sobretudo rodada da OMC –, a recomposição das condições de funcionamento pleno do Mercosul – hoje fragilizado por diversas

inadimplências dos próprios países-membros em relação aos requisitos de sua união aduaneira, teoricamente em vigor, mas de fato pouco operacional – e uma série de outros problemas tópicos que podem acarretar custos temporários ou desviar energias em relação aos temas relevantes daquela agenda (como problemas políticos ou de segurança na Venezuela, na Colômbia, na Bolívia ou no Paraguai).

Dessas questões, as mais importantes são obviamente as vinculadas ao serviço da dívida externa, cuja administração não é problemática em si, mas está vinculada parcialmente ao comportamento do câmbio e das reservas em divisas, o que determinou, em três ocasiões desde 1998, a conclusão de acordos de sustentação financeira preventiva com o FMI. Trata-se de um assunto que escapa ao comando da diplomacia profissional e releva das autoridades da área econômica, cujo comportamento, nesse particular, tem revelado ainda mais linhas de continuidade com a administração anterior do que os temas a cargo da equipe diplomática, razão inclusive de recriminações por parte de setores alegadamente mais à esquerda do partido agora dominante.

Uma característica essencial desse tipo de problema, como aliás de vários dos situados na área propriamente diplomática, é a pouca margem de manobra deixada para a ação do próprio governo, uma vez que a percepção do risco-Brasil – e portanto da maior ou menor atratividade aos investimentos ou capitais financeiros do exterior –, o comportamento da paridade cambial do real, assim como dos mercados externos para nossas principais mercadorias de exportação, não dependem diretamente de ações ou medidas que a administração possa tomar no campo econômico ou financeiro, e sim de condições e indicadores vinculados a fatores externos ou impermeáveis a decisões do Governo brasileiro. Da mesma forma, nossa capacidade de "recomposição" do Mercosul tem tido até aqui pouco efeito real, em virtude da continuada crise na vizinha Argentina – em menor grau no Uruguai e no Paraguai, também – para não mencionar as dinâmicas políticas e sociais em vigor em outros países da região – Colômbia e Venezuela seriam os exemplos mais evidentes –, para os quais um encaminhamento adequado das crises respectivas parece passar ao largo de nossas

modestas possibilidades – basicamente soldados e talão de cheques, para resumir duas alavancas mais comuns – de intervenção efetiva. Nesse sentido, a atuação preferencial em escala regional continuará pertencendo ao tradicional campo da diplomacia profissional, nos quais nossos talentos específicos podem compensar deficiências relativas em outras áreas.

Um exemplo dessas fragilidades externas foi dado pela questão do Iraque, em relação à qual as perspectivas de conflito acarretam diversos inconvenientes de ordem econômica – nos campos de acesso a mercados e de pagamentos externos, como reflexo da sobrecarga no abastecimento interno em petróleo, mas sobretudo na área dos fluxos financeiros – gerando, portanto, um ativismo pacifista que guarda apenas relativo vínculo com nossa capacidade real de intervenção nos dados mais diretos do problema. A contenção de desgastes imediatos, deixada inteiramente a cargo da diplomacia (mas com a percepção concreta dos reflexos diretos e indiretos no domínio econômico), tem assim maior importância relativa do que uma eventual busca de prestígio externo ou exercício de qualificação para o Conselho de Segurança da ONU. Em todo caso, trata-se de um terreno no qual o segmento profissional da política externa encontra-se mais à vontade em sua prática experimentada de diplomacia parlamentar e de conciliação de posições.

Não faltou, tampouco neste caso, o exemplo da diplomacia presidencial que já vinha sendo praticada com uma certa desenvoltura na administração anterior. A retomada desse tipo de prática ficou ainda mais evidente a partir da decisão de Lula de participar, de forma quase simultânea, dos foros de Porto Alegre e de Davos, abrindo a perspectiva de que o Brasil contribuísse para tentar unificar, numa única agenda do desenvolvimento, as dimensões sociais e econômicas das políticas públicas adotadas nos planos nacional e internacional. A mensagem de Lula em ambos os foros foi praticamente a mesma, cabendo em todo caso registrar a cobrança mais enfática, feita no Foro Econômico Mundial, de um maior engajamento dos países avançados e dos organismos multilaterais com uma solução duradoura para os problemas da miséria e marginalidade que ainda afligem parte substancial da humanidade. No mesmo sentido, e com mensagem similar, ocorreu a participação de

Lula, atendendo ao convite do presidente francês, na reunião do G-8, realizada na cidade de Evian no mês de junho de 2003.

Em suma, constatadas algumas variações conceituais e a nova ênfase na defesa afirmada da soberania nacional, a política externa do governo Lula não parece distanciar-se, significativamente, da diplomacia conduzida de maneira bastante profissional pelo Itamaraty no período recente, conformando aliás uma concordância de princípio com a tradicional "diplomacia do desenvolvimento" impulsionada pelo Brasil desde largos anos. No tratamento operacional dessa diplomacia, a retomada de alguns grandes temas da ação externa do Brasil também ficou evidenciada, como registrado na primeira mensagem do presidente ao Congresso Nacional, em 17 de fevereiro de 2003: "Nas viagens que fiz ao exterior, reafirmei alguns compromissos do nosso país. Em primeiro lugar, o de defesa da paz e de uma ordem mais justa entre as nações ricas e pobres do planeta. Em segundo, o de buscar a reconstrução do Mercosul e a união dos países do nosso continente para obtermos uma inserção soberana no mundo globalizado".[529] Estes são precisamente os temas que vêm ocupando tradicionalmente a diplomacia brasileira –, o do Mercosul desde mais de uma década – e são eles que devem mobilizar a atenção dos novos administradores nos próximos anos.

De novidade, mesmo, nessa primeira mensagem ao Congresso, registre-se a decisão de reafirmar a importância da política africana e a intenção de ampliar a presença diplomática naquele continente, bem como a constatação – verdadeira, mas conforme a uma tradicional divisão de trabalho com a área fazendária – de que o Itamaraty "ocupou-se pouco de questões financeiras, mantendo-se praticamente à margem das deliberações internacionais nessa área, cuja importância política, econômica e comercial é notória e fundamental". Em relação ao Mercosul, foi apontada a necessidade de que o bloco possa passar a dispor de "instituições mais permanentes e ganhe solidez jurídica", sem porém a indicação conseqüente das medidas concretas para concretizar tal proposta, salvo a menção do apoio à "criação de um Instituto Monetário que realize estudos sobre as tarefas necessárias para que o Mercosul venha a ter uma moeda comum" e o início dos estudos para a

constituição de seu parlamento (alegadamente por voto direto). Em relação ao processo de integração regional, trata-se, sem dúvida, de um dos temas mais relevantes da política externa brasileira e o mais suscetível de mobilizar a atenção dos planejadores nas mais diversas esferas da política econômica nacional e setorial, nos âmbitos comercial, industrial, agrícola e tecnológico, com impacto direto sobre o modelo de desenvolvimento econômico e social que o Brasil poderá ter nos próximos anos.

No plano operacional, parece inevitável o aumento do diálogo do Itamaraty com o Congresso e outras forças organizadas da sociedade civil, como os sindicatos, as organizações não-governamentais e representantes do mundo acadêmico. Trata-se, em todo caso, de uma saudável inovação para uma instituição cujo moto organizador parece consubstanciar-se na frase "renovar-se na continuidade". Com talvez alguma surpresas verbais, naturais em momentos de mudança paradigmática como a que vive o Brasil, tanto a inovação como a continuidade parecem garantidas no futuro governo sob a hegemonia do novo centro político brasileiro. A confirmar-se a "continuidade da renovação", o Itamaraty tem todas as condições de emergir, nos próximos quatro anos, com uma nova legitimidade no plano societal interno, ao ser implementada a nova diretriz de colocar, de maneira mais afirmada, a política externa a serviço de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social.

3. Comparando Duas Políticas Externas: os Governos FHC e Lula

Decorridos dois anos do governo Lula, parece possível traçar algumas linhas de sua política externa numa perspectiva comparada com aquela implementada pelo anterior governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Uma metodologia simplista poderia fazê-lo de modo muito elementar, apenas alinhando, numa tabela simétrica, posições de política externa e práticas diplomáticas respectivas dos dois presidentes, sem maiores elaborações conceituais ou digressões analíticas. Esse tipo de exercício comparativo, como parece óbvio, apresenta, deliberadamente, algumas caracterizações estereotipadas, o que deve ser, no

entanto, considerado como instrumental para melhor enfatizar as diferenças entre as duas administrações. Existem, contudo, provas documentais ou suportes declaratórios para cada uma das caracterizações oferecidas.

Uma das diferenças mais marcantes nos discursos e na condução prática das duas diplomacias se situa, evidentemente, nas relações com os Estados Unidos, área bastante enfatizada na administração anterior, inclusive evidenciada nas relações pessoais desenvolvidas pelos dois dirigentes, Fernando Henrique Cardoso e Bill Clinton.[530] Outras ênfases manifestaram-se, como já evidenciado, na questão do relacionamento com os países do Sul, com declarações enfáticas e repetidas do novo governo sobre as "relações estratégicas" que se pretendia manter com alguns parceiros privilegiados, a exemplo da Índia, da China e da África do Sul.

A tabela comparativa que se apresenta a seguir, desprovida de caráter exaustivo, foi construída em torno de algumas das grandes áreas de interesse para a diplomacia brasileira ou da agenda internacional. Estas áreas são as seguintes: multilateralismo e Conselho de Segurança das Nações Unidas; OMC, negociações comerciais multilaterais e cooperação Sul-Sul; terrorismo; globalização e capitais voláteis; FMI e política de condicionalidades; Brasil como líder; América do Sul; Mercosul; Argentina; Europa; relação com os Estados Unidos; ALCA, ademais de dois últimos tópicos funcionais sobre os instrumentos diplomáticos e as características gerais das duas políticas externas.

Este exercício procurou evitar, tanto quanto possível, julgamentos de valor ou apreciações qualitativas sobre os impactos internos e externos das duas diplomacias, aqui sumariamente caracterizadas. Uma análise desse tipo exigiria, porém, um certo recuo histórico e uma investigação mais acurada sobre o significado e as conseqüências de determinadas iniciativas de política externa tomadas por cada um dos presidentes, em suas administrações respectivas. Pelo menos no que se refere ao governo Lula, parece ser ainda muito cedo para oferecer uma avaliação desse tipo.

Referências Bibliográficas

José Augusto Guilhon de Albuquerque (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, IV volume: *Prioridades, Atores e Políticas*. (Nova edição em 2005)

FHC e Lula em perspectiva

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	**Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2004)**
Multilateralismo e Conselho de Segurança das Nações Unidas	
Multilateralismo moderado; ênfase no direito internacional, mas aceitação tácita dos "mais iguais"; relações com outras potências médias; candidato não-insistente a uma cadeira permanente no CSNU;	Forte multilateralismo; soberania e igualdade de todos os países; alianças com outras potências médias e economias emergentes; grande prioridade na conquista de uma cadeira permanente no CSNU;
OMC, negociações comerciais multilaterais e cooperação Sul -Sul	
Participação plena, ativismo moderado; interdependência econômica e abertura ao investimento direto estrangeiro; diálogo, mas sem real coordenação com os países do Sul;	Participação plena, forte ativismo; soberania econômica nacional e políticas setoriais de desenvolvimento; alianças estratégicas (G-20; G3, com África do Sul e Índia);
Terrorismo	
"É preciso reagir com determinação ao terrorismo, mas ao mesmo tempo enfrentar, com igual vigor, as causas profundas e imediatas de conflito, de instabilidade, de desigualdade. (...) A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária." (30/10/2001) "A Carta das Nações Unidas reconhece aos Estados-membros o direito de agir em autodefesa. Isto não está em discussão. Mas é importante termos consciência de que o êxito na luta contra o terrorismo não pode depender apenas da eficácia das ações de autodefesa ou do uso da força militar de cada país. (...) Mas o terrorismo não pode silenciar a agenda da cooperação e das outras questões de interesse global." (9/11/2001)	"Não será militarmente que vamos acabar com o terrorismo, nem tampouco com o narcotráfico. Vamos enfrentar isso com muito mais densidade na hora em que a gente atacar o problema crucial, que é a pobreza no mundo." (10/7/2003) "Existe, hoje, louvável disposição de adotar formas mais efetivas de combate ao terrorismo, às armas de destruição em massa, ao crime organizado. (...) Não podemos confiar mais na ação militar do que nas instituições que criamos com a visão da História e à luz da Razão. (...) O verdadeiro caminho da paz é o combate sem tréguas à fome e à miséria, numa formidável campanha de solidariedade capaz de unir o planeta ao invés de aprofundar as divisões e o ódio que conflagram os povos e semeiam o terror." (23/09/2003)

Globalização e capitais voláteis	
No começo, um novo "Renascimento"; sim a Davos, relações cordiais; sequer cogitado para ir a Porto Alegre; depois, limitações, devido às assimetrias e à volatilidade dos capitais; aceitação implícita do Consenso de Washington e suas premissas; sustentabilidade econômica;	No começo, "um novo mun do é possível"; sim enfático a Porto Alegre, um sonoro NÃO a Davos; depois, buscando um diálogo realista com os dois mundos; recusa explícita do Consenso de Washington (consenso de Buenos Aires); preferência pela sustentabilidade social;
FMI e condicion alidades	
Abordagem não-ideológica; relações cooperativas durante as turbulências financeiras (três pacotes de apoio preventivo: 1998, 2001 e 2002); aceitação, enquanto for necessário;	PT opôs-se a qualquer acordo, no começo; depois, aceitação relutante e desconfiança silenciosa (novo acordo em 2003); tolerar, apenas e tão -somente enquanto for absolutamente indispensável;
Brasil como líder	
Visto como resultado da preeminência econômica e limitado à região; modulação em função das percepções dos parceiros regionais (Argentina); consciência dos limites estratégicos e das capacidades econômicas do Brasil; cooperação com a África;	Um dos grandes objetivos políticos, não limitado apenas à região, pode ser conquistado com o ativismo diplomático e as alianças es tratégicas; não existem limitações aparentes em função de fatores "reais"; solidariedade com a África;
América do Sul	
Relações estratégicas, ênfase retórica, mas poucas iniciativas reais durante o primeiro mandato (1995 -1998); acordo comercial Mercosul -CAN bloqueado; conceito de Alcsa esquecido; Encontro de Brasília dos chefes de Estado no segundo mandato (setembro 2000); integração física (IIRSA -BID);	Relações estratégicas, iniciativas políticas para traduzir a retórica em realidade; Viagens a, e visitas bilaterais de todos os países da região (menos Uruguai); retomada das negociações regionais de comércio: acordo CAN -Mercosul, mas dificuldades para a área de livre comércio; integração física (bilateral, BNDES);
Mercosul	
Uma das mais importantes priorid ades da diplomacia brasileira; base possível para a integração econômica com o mundo e para o fortalecimento das relações econômicas na região; temas econômicos e comerciais têm prioridade sobre os demais;	*A* prioridade mais importante da diplomacia brasile ira; importância estratégica e uma base para a união política da América do Sul, livre de influências externas e de limitações hegemônicas (fortaleza); o social e o político têm a precedência;
Argentina	
Um parceiro estratégico; coordenação política e eco nômica dentro de certos limites; pressupostos e posições cautelosas sobre a moeda única do Mercosul; Mercosul intergovernamental;	*O* parceiro estratégico; consultas freqüentes sobre os mais diversos assuntos, buscando posições comuns (na ALCA, por exemplo); meta reafirmada da moeda comum e de uma união política no Mercosul;
Europa	
Laços históricos, o mais importante parceiro, mas postura realista sobre a abertura comercial; não considerada como alavanca estratégica nas relações com os EUA;	Parceiro importa nte e papel compensatório nas alianças estratégicas contra o unilateralismo (EUA); acordo comercial Mercosul -UE visto como mais benéfico do que a ALCA;

Relação com os Estados Unidos	
Definida como essencial, cooperativa; desacordos setoriais, a maior parte limitada a questões de comércio; ênfase política na cooperação bilateral; reciprocidade moderada;	Importante, mas não considerada essencial; várias áreas de desacordos, tanto políticos quanto econômicos; ênfase política na multipolaridade; reciprocidade estrita;
ALCA	
Sem muito entusiasmo a respeito, mas sem oposição real ao projeto; ALCA poderia ser uma oportunidade concreta para a modernização da economia; barganha realista sobre os protecionismos setoriais dos EUA (subsídios agrícolas) e aceitação limitada dos novos temas (regras e acesso);	PT se opunha, no começo; Lula candidato falou de "anexação"; aceitação relutante, uma vez no poder, e dura barganha na mesa de negociação; pedidos de compensações para corrigir assimetrias estruturais; acordo limitado nas regras, na ausência de um real acesso a mercados (setor agrícola);
Instrumentos diplomáticos	
Itamaraty como foco principal; diplomacia presidencial explícita; prioridades econômicas antes de tudo; aceitar o mundo como ele é; talvez uma Tobin tax para diminuir a volatilidade e promover a cooperação; diálogo com o G-7 e uma abordagem da agenda internacional do tipo da OCDE;	Itamaraty e assessores presidenciais; diplomacia presidencial implícita; prioridades políticas em primeiro lugar; mudar o mundo (Fome Zero Mundial); sim à Tobin tax e outros instrumentos distributivos para lutar contra as injustiças; diálogo com o G-8, coordenação com o G-15 e promoção de alianças estratégicas;
Características gerais	
Integração ao mundo globalizado; desejo de uma "globalização com face humana"; abordagem tradicional da diplomacia; diplomacia tem um papel acessório no desenvolvimento; diálogo com outros líderes mundiais, buscando um melhor ambiente cooperativo para o desenvolvimento.	Participação num mundo globalizado com preservação da soberania nacional; política externa criativa ("ativa e altiva"); diplomacia tem um papel substantivo na conformação do "projeto nacional"; liderança regional e internacional para mudar substantivamente e trazer justiça ao mundo ("nova geografia comercial").

[1] Com a colaboração de Janina Onuki.
[2] Para a análise deste trabalho e dos restantes, utilizei resumos bibliográficos organizados por Rodrigo Sardenberg.
[3] Rubens Ricupero, "Las Relaciones de Brasil con los Estados Unidos de América y con América Latina", conferência no Instituto de Assuntos Internacionales, Caracas, 1o de março de 1978; "A Diplomacia do Desenvolvimento", in: Três Ensaios sobre Diplomacia Brasileira, (Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1989), Cap. VII. Ver também, Rubens Ricupero, Introdução, "Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986)", Cadernos do IPRI, Brasília, 1989, no 2.

[4] Sérgio França Danese, "A Diplomacia da República Velha: Uma Perspectiva", in: Revista Brasileira de Política Internacional, Brasil, 1984, XXVII (105-108):53.
[5] Afonso Arinos de Melo Franco, Rodrigues Alves. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1973, tomo I, p. 212.
[6] E. Bradford Burns, The Unwritten Alliance. New York: Columbia University Press, 1966, p. 122.
[7] Ibidem, 152.
[8] Ibidem, 153.
[9] Ibidem, 153.
[10] José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco, Obras. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional (1945-48), tomo IX, p. 98.
[11] E. Bradford Burns, op. cit., pp. 178-179.
[12] Idem.
[13] Carlos Massad, "Una nueva estratégia para la integración", in Revista da CEPAL, 37 (abril), 1989.
[14] Monteiro, Góes, "Último apelo de um soldado", in: Coutinho, Lourival. O General Góes, depõe... Rio de Janeiro: Livraria Editora Coelho Branco, 1956, pp. 542-543.
[15] Tronca, Italo A. "Agentes da industrialização na República: a prática política dos militares (1930-1942)", in Tese de Doutorado, USP, São Paulo, 1976.
[16] Monteiro Góes, op. cit., p. 543.
[17] Campos Coelho, Edmundo. Em Busca da Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.
[18] McCann, Frank, D., "A influência estrangeira e o Exército Brasileiro, 1905-1945, 1980", in: CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil), A Revolução de 30, Seminário Internacional, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 231.
[19] Farias, Oswaldo Cordeiro de. Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias, Aspásia Camargo, Walder de Góes. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.
[20] Clausewitz, Carl von. Da guerra. Brasília: Martins Fontes/Ed. UnB, 1979.
[21] Ferreira, Oliveiros S. "Armando e Góes, duas mentalidades em choque", in: Cultura/O Estado de S. Paulo, São Paulo, 24 de dezembro de 1987, p. 5.
[22] Vianna, Oliveira. Instituições Políticas Brasileiras. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1949.
[23] Carvalho, José Murilo de. "Forças Armadas e Política, 1930-1945", in: CPDOC, op. cit.
[24] Campos Coelho, Edmundo. op. cit., p. 98.
[25] Monteiro, Góes. "Proclamação de Góes Monteiro ao Exército", publicada em "A Pátria" de 18.04.1931, in CPDOC. A Revolução de 30, Textos e Documentos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, pp. 198-199.
[26] Aron, Raymond. Paz e Guerra entre as nações. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.
[27] Ver a respeito da história da geopolítica no Brasil, Miyamoto, Shiguenoli. "O pensamento geopolítico brasileiro (1920-1980)", in: Tese de Mestrado, USP, 1981.
[28] Coutinho, Lourival. Op. cit., p. 30.
[29] Monteiro, Góes. Op. cit., p. 200.

[30] Cravo, Arnaldo Abílio Godoy Barreira. “A política imigratória brasileira (1030-1945)”. II Seminário Nacional, 60 Anos de Política Externa Brasileira, USP, São Paulo, 1991.
[31] Monteiro, Manuel Góes. “Atas da Assembléia Constituinte”, in: Diário da Assembléia Nacional, ano II, no 78, 12 de abril de 1934, pp. 24-62.
[32] Campos Coelho, Edmundo. op. cit., p. 111.
[33] Carvalho, José Murilo de. op. cit., p. 141.
[34] “General de Brigada H. E. Knight ao chefe de Estado Maior”, Washington, 12 de novembro de 1935, cit. in McCann, Frank D. Op. cit., p. 228.
[35] Coutinho, Lourival. op. cit., p. 358.
[36] Leite, Mauro Renault; Novelli Junior, Luiz Gonzaga. Marechal Eurico Gaspar Dutra: o dever da verdade. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1983.
[37] Góes Monteiro a Vargas, carta de 16 de junho de 1939, Arquivo Getúlio Vargas.
[38] Góes Monteiro a Marshall, carta de 7 de julho de 1939, Arquivo Getúlio Vargas.
[39] Góes Monteiro a Marshall, carta de 8 de agosto 1939, Arquivo Getúlio Vargas.
[40] Góes Monteiro a Marshall, op. cit.
[41] Seitenfus, Ricardo Antonio Silva. O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.
[42] Góes Monteiro a Dutra, relatório de 26 e julho de 1940, Arquivo Getúlio Vargas.
[43] Farias, Oswaldo Cordeiro de. op. cit., p. 306.
[44] Relatório do oficial de ligação do Departamento de Estado norte-americano sobre a posição de oficiais brasileiros diante do nazismo (1o de julho de 1940), transcrito in Farias, Oswaldo Cordeiro de. op. cit., pp. 643-645.
[45] Leite, Mauro Renault; Novelli Junior, Luiz Gonzaga. op. cit., p. 422.
[46] Leite, Mauro Renault; Novelli Junior, Luiz Gonzaga. op. cit., pp. 426-427.
[47] Mascarenhas de Moraes, Marechal J. B. A FEB pelo seu comandante. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1947, p. 24.
[48] Leite, Mauro Renault; Novelli Junior, Luiz Gonzaga. op. cit., p. 547.
[49] Carta do General Estevão Leitão de Carvalho a Dutra, 8 de janeiro de 1944, cit. in Leitão de Carvalho, Estevão. A serviço do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1952, p. 371.
[50] Brayner, Mal. Floriano de Lima. A verdade sobre a FEB: memórias de um chefe de Estado Maior na campanha da Itália, 1943-1945. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1968, p. 66.
[51] Carta de Góes Monteiro a Dutra, 27 de janeiro de 1942, cit. in: Leite, Mauro Renault; Novelli Junior, Luiz Gonzaga. op. cit., p. 486.
[52] Coutinho, Lourival. Op. cit., pp. 385-386.
[53] Moura, Gerson. “Brazilian Foreign Relations 1939-1950, the changing nature of Brasil-United States relations during and after the Second World War”, in: Tese de Doutoramento, University College London, 1982, p. 123.
[54] McCann Jr., Frank D. The Brazilian-American Alliance, 1937-1945. Pricenton: Princenton University Press, 1973, pp. 358-359. Esta conclusão baseia-se em carta de Aranha a Dutra em 11 de agosto de 1943. Arquivo Oswaldo Aranha.
[55] Góes Monteiro a Marshall, 9 de agosto de 1943, Arquivo Oswaldo Aranha.
[56] Coutinho, Lourival. op. cit., pp. 387-388.
[57] Carta do ex-chanceler Oswaldo Aranha a general Góes Monteiro – agosto de 1944, transcrita in Farias, Oswaldo Aranha Cordeiro de. op. cit.

[58] Almeida, Paulo Roberto de. "A diplomacia do liberalismo econômico", in: II Seminário Nacional, 60 anos de política externa brasileira, USP, São Paulo, 1991.
[59] Moura, Gerson. "A segurança coletiva continental", in: II Seminário Nacional, 60 anos de política externa brasileira, USP, São Paulo, 1991.
[60] M. J. Francis, "The United States at Rio, 1942: the strains of Pan Americanism", in: Journal of Latin American Studies, v. 6, no 1, maio de 1974, p. 78.
[61] Subsecretário de Estado ao Embaixador em Buenos Aires, FRUS, 1942, v. V, p. 24.
[62] J. S. Tulchin, "The Argentine proposal for non-belligerency, April 1940", in: Journal of Interamerican Studies v. VI, 4, outubro 1969, p. 103. A posição pró-aliada argentina é também afirmada por S. Hilton, em "Argentina neutrality, September 1939 – June 1940: a reexamination", in: The Americas, 22 de janeiro de 1966, pp. 227-257. Uma visão diferente pode ser encontrada em outro historiador americano, D. Rugders, na sua tese "Challenge to the Hemisphere: Argentina Confronts the United States, 1938-1947." Ele considera que o plano de não-beligerância, se aceito, teria beneficiado tão-somente aos alemães.
[63] Entre estes, estavam Warren Pierson, Presidente do Eximbank; Wayne Taylor, Sub-secretário de Comércio; Carl Spaeth, Assistente do Secretário do Tesouro; Lawrence Smith, da Unidade Especial de Defesa do Departamento de Justiça; Leslie Wheeler, Diretor do Escritório de Relações Exteriores da Agricultura; e William Peet Jr., Secretário da Comissão Marítima. Lista em carta de Welles a Roosevelt, 8/1/1942, FRL/OF january 8, 1942.
[64] Uma apreciação do significado político da Conferência, unida a uma descrição detalhada de suas negociações, pode ser encontrada em R. A. Humphreys, Latin American and the Second World War, 1939-1942, Cap. V. Ver também M. J. Francis, op. cit.
[65] Ata Final da III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, GV 42.01.28.
[66] A aceitação da liderança dos Estados Unidos pela Conferência era tão completa, que a resolução no 22 decidiu "transformar a política de 'Boa Vizinhança' em norma do Direito Internacional no continente"! Ata Final, 22, GV 42.01.28. E. Welles expressou em carta a Cordell Hull, sua satisfação com os resultados gerais da Conferência, FRUS, V, pp. 40-41.
[67] Collado (Dep. Estado) ao Sub-secretário, 28/2/1942, FRUS, v. V, pp. 45-47.
[68] Os militares não estavam sós nessa oposição. Oswaldo Aranha também não aprovou as ações do embaixador brasileiro. Aranha a Martins, 24/12/1941, AHI/MDB/Washington/ Telegramas expedidos. Ver também Aranha a Vargas, OA 42.02.16/01.
[69] G. Vargas, "A Nova Política do Brasil", v. IX, p. 190. Sir Noel Charles, embaixador britânico no Brasil, interpretou este discurso como uma clara mensagem aos militares brasileiros, de que o governo Vargas pretendia permanecer ao lado dos Estados Unidos. N. Charles ao Foreign Office, FO371 30350 (A104/4/6). Sugiro que a mensagem dizia o oposto: o discurso advertia o governo americano que Vargas não podia ignorar os sentimentos das autoridades militares brasileiras.
[70] Roosevelt a Vargas, GV 42.01.07/2 e FRL/PPF, 7/2/1942.
[71] Roosevelt a Aranha, 42.01.07/1.

[72] Ugo Sola (embaixador italiano) a Oswaldo Aranha; Itaro Hshii (embaixador japonês) a Oswaldo Aranha e Eurico Gaspar Dutra. GV 42.02.16; GV 42.01.17.
[73] Welles a Hull, 18/1/1942, FRUS, 1942, v. V, pp. 633-636.
[74] Roosevelt a Welles, GV 42.01.20. A mensagem foi levada a Vargas por Welles, FRUS, 1942, v. V, p. 636. Os esforços pessoais de Roosevelt nessa questão foram assinalados por S. Conn e B. Fairchild em The Framework of Hemisphere Defense, pp. 314-15.
[75] Ministro da Guerra ao Presidente, GV 42.01.24. Rumores de que Dutra e Góes Monteiro tinham intenções de renunciar sublinhavam, na época, a resistência militar à ruptura de relações: Caffery ao Secretário de Estado, 16/1/1942, NA/RG59 832.001/1462. Além do mais, os líderes militares brasileiros estavam convencidos da superioridade alemã. Ver entrevistas com Nelson de Mello, Aristides Leal e Alzira Vargas do Amaral Peixoto, todos em H. O. Depoimentos – CPDOC.
[76] Roosevelt a Vargas, 28/1/1942, FRL/PPF.
[77] Vargas a Roosevelt, GV 42.01.30.
[78] Noel Charles ao Foreign Office, 5/2/1942, FO371 30360 (A1289/555/6). Sobre a desconfiança americana dos chefes militares brasileiros, ver Memorando de um serviço de inteligência americano sobre a orientação de Dutra para o exército. NA/RG 2256 OSS 1291, 252/1942.
[79] Miller a Caffery, 29/1/1942, NA/RG 226 OSS 14891.
[80] Conn & Fairchild, op. cit,. p. 304.
[81] O Foreign Office compartilhava essa desconfiança: “Os brasileiros absolutamente não tem aptidão para organização técnica de qualquer tipo”, “são o povo mais ineficiente que já vi” – são expressões típicas das notas de funcionários responsáveis da seção sul-americana do Foreign Office. FO 371 30360 (A1289/555/6).
[82] Plano de Operações do Teatro do Nordeste Brasileiro – Setor Rio de Janeiro, Anexo 1, p. 18, Projetos Especiais de Planos de Guerra “Color“, 20/2/1942, NA/RG 407 AG29.
[83] Welles a Caffery, 21/2/1942, FRUS 1942, v. V, pp. 5648-651. Welles a Hopkins, 31/2/1942, NA/RG 218 OSS 400 3295.
[84] Sobre recusa de envio de tropas adicionais, ver Caffery a Hull, FRL/PSL, 18/2/1942; Halifax, embaixador britânico nos Estados Unidos, ao Foreign Office, 25/32/1942, FO 371 30360 (A2245/555/6) e Washington Chancery ao Foreign Office, 27/2/1942, (A2654/555/6).
[85] Evidências da pressão sobre Vargas por seus militares podem ser encontradas em memorando de Donovan a Roosevelt, FRL/PSF, 27/2/1942. Sobre conversações da missão Souza Costa, ver documentos em GV 42.01.30, GV 42.03.13-Confid. e SC42.06.25cg.
[86] Welles a Caffery, 21/2/1942, FRUS 1942, v. V. pp. 548-651. O desacordo sobre o assunto “armas para a América Latina” existia desde o final de 1941, FRUS 1941, v. V, pp. 136-141. A questão das armas foi o núcleo do impasse militar entre Brasil e EUA, Caffery a Welles e Welles a Roosevelt, FRL/PSF, 18 e 19/2/1942.
[87] O governo dos EUA reconheceu explicitamente essa relação. Welles a Caffery, 28/2/1942. NA RG 59 832.24/723.
[88] O acordo se encontra em FRUS 1942, v. V, pp. 815-818.
[89] Citado em Halifax em carta ao Foreign Office, em 11/3/1942, FO37130360 (A3269/555/6).

[90] Roosevelt a Vargas, GV 42.03.1.
[91] Góes Monteiro a Marshall, 22/4/1942; memorando do Cel. White (Estado-Maior), 8/5/1942, ambos em NA/RG 226 OSS 326.
[92] Carta de Vargas, GV 42.03.13 – Confid. Marshall a Góes Monteiro, C/OA 42.05.12/2.
[93] Conn & Fairchild, op. cit., pp. 318-319.
[94] Embaixada americana a Salgado Filho, ministro da Aeronáutica, 15/6/1942; Caffery a Aranha, 14/7/1942; Caffery a Leão Velloso, 20/7/1942 – todas em AHI/RE/EUA/Notas recebidas. Relatório Geral do Chefe da Delegação Brasileira à Comissão Mista de Defesa
[95] Os papéis diplomáticos refletem essa intensa mobilização. Embaixada americana no Rio do Departamento de Estado em agosto 18-28 NA/RG 59 832.00/4238, 4242, 43, 44, 47, 48, 4249, 4255, 57, 59, 63, 68. Também 832.57/93, 94, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, de 18-21/8/1942. Brasil-Estados Unidos, Washington, 1945, IHGB Biblioteca, Arquivo Leitão de Carvalho, lata 506, man. 3.
[96] O Gal. Mascarenhas de Moraes classificou de "ingenuidade criminosa" a atitude das autoridades militares nesse caso, M. Moraes, Memórias v. 1, p. 111. De acordo com N. W. Sodré, Memórias de um soldado, pp. 206-208, tratou-se de fato anormal até hoje inexplicado.
[97] N. Charles ao Foreign Office 20/8 FO 371 30351 A 7703/4/6.
[98] Sobre as dificuldades de chegar a uma decisão unânime, ver Aranha a Carlos Martins, (Embaixador brasileiro nos EUA) OA 42.08.23/2; e Caffery ao Subsecretário, 28/8/1942, NA RG59 832.00/4268. O Japão não foi incluído na declaração de guerra por causa da situação vivida pelo Chile.
[99] Nas palavras do Embaixador britânico no Rio em 31/8/1942, FO 371 30352 (A8188/4/6). Havia boatos de que, se Dutra resistisse à pressão seria demitido e substituído por Leitão de Carvalho. Ver relatório de N. Charles de 8/1942 FO 371 30351 (A 7703/4/6).
[100] Intelligence Report 4/9/1942, NA RG 226 055 21451.
[101] Washington Chancery ao Foreign Office, 29/9/1942 FO 371, 30351 (A7960/4/6).
[102] N. Charles ao Foreign Office, 31/8/1942 FO 371 30352 (A 8788/4/6). Notas ao teleg. de Halifax ao Foreign Office, 25/8/1942 FO 30351 (A 7960/4/6). Também memorando do Major V. Strong ao Assistant Chief of Staff, 20/8/1942, NA/RG 165 OPD 336,2 Brasil, seção I.
[103] Caffery ao Secretário de Estado 27/8/1942, NA/RG 59 730 001 EW 1939/23853.
[104] Caffery a Aranha, 19/12/1941 e 6/1/1942; Connelly a Caffery, 7/3/1942 – todas em AHI/RE/EUA/Notas recebidas. Aranha a Caffery, 22/12/1941, AHI/RE/EUA/Notas expedidas.
[105] A lista negra incluía mais de 500 firmas brasileiras, algumas de importância considerável na economia do país. Ver "Action taken by the US government in the Economic Field to Eliminate Axis influence from the Other American Republics", maio de 1942, NA RG 59 740.0011E.W., 1939/15983-a Sup. Um dossiê completo das queixas brasileiras contra a lista negra é encontrável em OA 42.01.23/2. A reação brasileira à publicação da lista negra e as negociações posteriores podem ser encontradas no documento "Black List", NA/RG 229.1.2 – Central Files, Commercial and Financial. Ver também OA, Documentos Oficiais, Pan-americanismo 14/8/1942.
[106] Relatório "Action taken...", citado na nota 46.

[107] Jesse Jones a Welles, fev./1942, NA/RG 59 711.32.111A.
[108] Embaixada americana ao MRE, 21/1/1942; memorando de Donnely, 6/2/1942; memorando da Embaixada americana, 13/2/1942; Donnely a Santos Filho, 18/2/1942 – todos em AHI/RE/EUA/Notas recebidas.
[109] Hull a Caffery, 21/1/1942, NA/RG 59 710 – Consultation. A avaliação do quanto os materiais estratégicos brasileiros eram vitais aos EUA pode ser verificada em relatório de B. H. Namm a Caffery em outubro de 1943, OA, Documentos Oficiais, Brasil-EUA, p. II. Sua importância cresceu durante o ano: ver Relatório do Ministro britânico da Informação: "O Brasil produz um determinado número de matérias-primas estratégicas que estão se tornando cada vez mais essenciais à indústria de guerra americana, notadamente borracha, manganês, tungstênio e minério de ferro", 16/01/1942, FO 371 30368 (A5269/4880/6).
[110] Caffery a Hull, 2/2/1942, v. V, p. 679. Minuta do Contrato entre Brasil-Reino Unido-Metals Reserve Co. em OA/Documentos Oficiais, Brasil-Estados Unidos, p. II. As conversações também envolviam interesses britânicos (a mineração Itabira). O embaixador de Sua Majestade em Washington relatou o acordo ao Foreign Office em 7/3/1942, FO 31 30350 (A224/555/6).
[111] Caffery a Aranha, 11/3/1942; Embaixada Americana ao MRE, 26/5/1942, ambos em AHI/RE/EUA/Notas recebidas.
[112] Caffery a Hull, 2/8/1942, NA/RG 59 740.0011 EW 1939/23853.
[113] Anotações do Chefe de Estado-Maior Brasileiro, GV 43.01.28; Aranha a Dutra, OA 43.08.11/1. Esta convicção se manteve durante a guerra, como o embaixador Caffery notou.
[114] Batista Luzardo, embaixador brasileiro no Uruguai, estava convencido de que a posição política e militar do Brasil na América do Sul se ampliaria muito depois da guerra. Ele advertiu Aranha que a penetração brasileira no continente deveria começar pelas forças armadas uruguaianas. OA 43.09.18/2. Col. Mendes de Moraes assegurou, naquele mesmo ano, que a "supremacia brasileira sobre a América do Sul está assegurada." OA 43.09.08/5. Ver tb. Ten. Coronel O. Silva a Aranha, OA 43.08.07.
[115] Aranha a Vargas, 25/1/1943, citado em F. Mc. Cann, The Brazilian American Alliance, pp. 304-305.
[116] Fontoura a Vargas, GV 43.07.07 (carta de 5/8/1943). O diplomada Leitão da Cunha também disse a Vargas que o Brasil tinha o direito de desempenhar um papel não somente nas Américas, mas no mundo: ."... temos provado não nutrirmos ambições de hegemonia nem interesses inconfessáveis, onde quer que seja. O Brasil será grande naturalmente, pelo normal desenrolar das cousas..." OA 43.08.22. Ver também MP Serva a Aranha, OA 43.02.04/1.
[117] Vargas a Carlos Martins (embaixador brasileiro em Washington), solicitando relatórios detalhados sobre assuntos internacionais, GV 43.04.08/2. A partir de então, a Embaixada Brasileira mandava relatórios, quase que diários, sobre o andamento da quebra. AHI/MDB/EUA. Ofícios recebidos em 1943. Aranha também buscava fontes de informação específicas OA 43.11.04/2.
[118] Martins a Vargas GV 43.04.08/2.
[119] Relatório de Dutra GV 42.09.30/2. L. Coutinho, O Gal. Góes depõe, pp. 382-384.
[120] Notas de Góes Monteiro, Chefe de Estado-Maior Brasileiro 28/1/1942, GV 43.01.28.

[121] Além das formulações de Aranha, ver cartas entre Aranha e Góes Monteiro, 12/4/1943, GV 44.01.15. Os representantes britânicos no Brasil cedo compreenderam esse substrato da política externa brasileira: N. Charles ao Foreign Office, 9/9/1943, FO 371 33678 (A 932/2506/6), relatório anual para 1943, 18/1/1944, FO 371 31846 (AS 870/95/6).
[122] O embaixador britânico no Rio compreendeu claramente, na época, o cerne das exigências brasileiras. Para ele tratava-se não apenas de participar da guerra, mas de ampliar a influência brasileira na América do Sul e no sistema internacional. O grande obstáculo a este projeto era Washington, que não gostaria que "O Brasil se tornasse significativamente poderoso, no sentido militar, na América Latina.". A razão era igualmente clara. "Em várias ocasiões, funcionários americanos responsáveis deixam escapar em conversas que nós britânicos temos que levar em consideração que as relações dos EUA com o Brasil vão de par com nossas próprias relações com o Egito ou a África do Sul (sic), indicando, assim, que o Brasil é visto pelos EUA como uma reserva especial de fato ou talvez até de direito". Análise da política externa brasileira por sir Noel Charles, em 20/09/1943, FO 371 33678 (A 9032/2306/6).
[123] Os representantes brasileiros no JBUSDC eram o Gen. Leitão de Carvalho (exército); Vice-Almirante Álvaro R. de Vasconcellos (marinha) e o Coronel Vasco Alves Secco (força Aérea). Leitão de Carvalho foi informalmente considerado chefe da delegação brasileira.
[124] Estas diferenças estão expostas por Leitão da Cunha ao Presidente Vargas: IHGB, papéis de Leitão de Carvalho, Relatório Geral p. 49. Ver também L. Carvalho a Vargas, 9/9/1942 e Carvalho, Vasconcellos e Secco para Aranha 21/9/1942, todos em GV 42.08/12.
[125] Rosas a Alencastre 9/2/1944, GV 44.02.00/3.
[126] Caffery a Aranha 2/10/1942, AHI/RE/EUA/Notas recebidas.
[127] T. L. Handy (Assistant Chief of Staff) to Gen. Ord JBUSDC, 10/3/1943: NA/RG 218 US JOS BDC 50 00 (01) Conferências e Encontros. O Departamento lembrava o embaixador americano no Brasil sobre esta atitude de não-envolvimento, NA RG 59 832 20/567.
[128] Martins a Aranha, 25/11/1942 AHI/MDB/EUA, Ofícios recebidos.
[129] Relatório de Braddock (cônsul dos Estados Unidos em Porto Alegre), sobre a mudança de sentimentos dos jovens oficiais de exército, 10/12/1942. NA RG 59 832.20/515; e Capitão Brown (Embaixada Britânica no Rio) a Gallop, 13/1/1943, FO 371 33650 (A566/70/6). O texto do discurso de Vargas está em G. Vargas, A Nova Política do Brasil, vol. IX, p. 325. Ver também. McCann, op. cit., p. 346.
[130] Relatório do encontro com Knox, GV 42.10.06.
[131] Caffery a Aranha 9/11/1942 AHI/RE/EUA, notas recebidas.
[132] N. Charles ao Foreign Office, 12/11/1943. FO 371 336.58 (A 1033/333/6). Roosevelt também enviou uma carta pessoal a Vargas desejando a ele e às forças armadas brasileiras um feliz natal. GV 42.12.24/2.
[133] Kroner ao Assistant Chief of Staff, 1/12/1942 NA RG 165 – OPD 336 Spain Sec. I. Também, Roosevelt a Caffery no encontro de Natal de 30/1/1943. FRUS 1943, v. 1, p. 655; e Halifax à Embaixada Britânica no Rio, 11/2/1943 FO 128 422 (34/93/43). Ver também S. Conn & Fairchild, The Framework of Hemisphere Defense, p. 328.
[134] J. P. Hobbs. Dear General (Baltimore, 1971, p. 50).

[135] De acordo com um relatório OSS, de 22/11/1943, NA RG 226 055 no 27998 e N. Charles ao Foreign Office, 13/12/1942, FO 33650 (A 70/70/6).
[136] N. Charles ao Foreign Office, 8/4/1943, FO 371 33651 (A 387/166/6).
[137] N. Charles ao Foreign Office, 12/12/1942, FO 371 33651 (A 367/166/6). Algumas tentativas de aproximação durante 1942 foram desencorajadas por Vargas. Ver Martins a Vargas, GV 42.09.04; e Alzira Vargas a Martins, GV 42.09.28/2.
[138] Walsh ao Chefe de Estado-Maior 11/11/1943, NA/RG 165 OPD 336 – Brasil, Sec. I.
[139] A conferência entre os dois presidentes foi relatada por Caffery, FRUS, 1943, V, pp. 653-658 (a citação é da página 656). Vargas também escreveu nota sobre a conferência na qual esboçou as necessidades brasileiras de ordem militar e industrial, GV 43.01.04/1.
[140] Relatório de Caffery, FRUS, 1943, V, p. 656.
[141] Id. nota 81.
[142] N. Charles ao Foreign Office, 30/1/1943, FO 371 33651 (A 1147/166/6).
[143] Aranha a Caffery, 6/2/1943, AHI/RE/EUA, notas expedidas.
[144] Walmsley, Jr. a Bonsal e Duggan, 5/1/1943, NA RG 59 832.20/515, Memo. de Walmsley Jr. 21/1/1943, RG 59 832, 30/502, Walsh ao Chefe de Estado-Maior, 11/1/1943, RG 165 OPD 336-2, Brasil, Seção I. Tb. Caffery a Hull, 6/2/1943, RG 59 832.00/4349, e 9/4/1943, RG 59 832.00/571. Ver, tb., Leitão de Carvalho, IHGB Relatório Geral, p. 92, e McCann, op. cit., p. 348.
[145] Pint a Cadogan 25/6/1943, FO 954 (LA 43/2) Correspondência entre a Embaixada Portuguesa no Rio e o Itamaraty, 12/02/1943; N. Charles ao Foreign Office, 23/2/, 26/3/, 11/4/1943, Foreign Office a Noel Charles, 25/2/ 3/3/1943; N. Charles a Halifax (embaixador britânico nos EUA), 2/4/1943 todos em FO 128 422 – Brasil.
[146] Caffery a Hull, 6/2/1943 NA RG 00/4349; 7/4/, 1/5/1943, ambos em 832 20/511/525. Ver, também, McCann, op. cit., p.348.
[147] Ord. ao Assistant Chief of Staff 16/6/1943. NA/ RG 165 OPD 335-2 Brasil Sec. I.
[148] Relatório Geral pp. 100-101, IHGB, papéis de Leitão de Carvalho.
[149] Existe bibliografia numerosa sobre os conflitos e dificuldades de organização da FEB. Muitos livros foram escritos pelos que tomaram parte nos acontecimentos. Ver J. B. M. Moraes, A FEB pelo seu comandante e Memórias; F. L. Brayner, A verdade sobre a FEB, e Recordando os Bravos. Ver tb., A. A. Camargo e W. Goes, Meio século de combate; N. W. Sodré, Memórias de um soldado, e Historia Militar do Brasil. Em M. L. Lins, A força expedicionária brasileira. pode ser encontrada uma resenha bibliográfica extensa.
[150] As queixas de Mascarenhas de Moraes sobre a organização da FEB pode ser encontrada em A FEB pelo seu comandante; a necessidade de peritos e o problema da má organização são freqüentemente referidos pelos oficiais da FEB em Depoimentos de Oficiais da Reserva sobre a FEB. Ver também N. W. Sodré, História Militar do Brasil, p. 256.
[151] American Intelligence Service, 01/09/1943, NA RG 218 JCS BDC 9930.
[152] Caffery a Hull, 27/08 e 25/11/1943, NA RG 59 711.32/190, 193.
[153] Resumo dos relatórios, GV 43.12.06.
[154] Caffery a Hull, 25/11/1943, FRUS, 1943, v. p. 647.
[155] Caffery a Hull, Duggan a Caffery, 8/10/1943, todos em FRUS, 1943, v. pp. 641-643. Tb. Hertford a Duggan, 26/11/1943, Hull a Caffery, 29/11/1943; Duggan a

Caffery, 15/12/1943, todos em NA RG 59 711.32/193, 196. Ver, também, Hull para Amembassy, 22/12/1943, NA/ RG 59.832.20/567 e Relatório Rhodes para Foreign Office, 10/1/1944, FO 371 37838 (AS 670/18/6). Aranha tentou dar ao comando da FEB um "status" semelhante ao de seu par americano. Dawson a Bonsal e Duggan, 16/11/1943 NA/RG 69 832.20/594.
[156] Halifax ao Foreign Office, 23/12/1943, FO 371 37838 (AS 18/18/6); ver, também, Salgado Filho, ministro da Aeronáutica a WD, 20/12/1943, NA/RG 165, OPD 336 – Brasil, Sec. I, e memo, pelo DS, 29/12/1943, NA/RG 59 832.00/452.
[157] Caffery a Hull, 13/12/1943; Hull a Caffery, 13/12/1943, NA RG 59.832.20/567.
[158] Notas dos funcionários do Foreign Office ao tel. de N. Charles ao Foreign Office, 31/12/1943 FO 371 38838 (AS 30/18/6).
[159] Ver Afonso Henriques (pseud.) Ascensão e Queda de Getúlio Vargas, pp. 307-309. O autor era um dos brasileiros mais ativos na oposição a Vargas nos Estados Unidos.
[160] Caffery a Hull, 10 e 22/11/1943, NA/RG 832.00 4500, 4503.
[161] Uma boa avaliação do papel da Argentina durante a guerra pode ser encontrada em R. A. Humphreys, Latin America and the Second World War, 1942-1945, caps. VI e VII. Ver, também T.H.Donghi, História Contemporânea de América Latina e A. Conil Paz & G. Ferrari, Argentina's Foreign Policy, 1930-1962, Caps.3, 4, 5. Uma avaliação de época pode ser procurada em cartas do Embaixador brasileiro em Buenos Aires, Rodrigues Alves, a Oswaldo Aranha. OA 43.27/3 e OA 43.08.11/2, OA 43.10.13/2.
[162] Aranha a Dutra, 22/11/1943, AHI/DI/MG, MRE, Ministério da Guerra, 1943. Também Rodrigues Alves a Aranha, OA 43.10.20/3; Muniz de Aragão a Aranha, OA 43.10.21/3; Rodrigues Alves a Aranha, OA 43.12.21.
[163] Dutra a Aranha, 6/5/1943. AHI/DI/MG. Ministério da Guerra ao MRE. Também L. C. Silva a Aranha, OA 43.09.02/4; J. D. Pimentel a Aranha OA 43.11.01/2. A. T. Soares a Aranha, OA 43.11/15/1; Rodrigues Alves a Aranha, OA 43.11.23/1.
[164] Embaixador brasileiro em La Paz a Aranha, OA 43.12.09/1.
[165] Embaixador brasileiro em La Paz a Aranha, OA 44.01.14; Baldivievo a Viriato Vargas, GV 44.01.17, Rodrigues Alves a Aranha, OA 43.12.21 e OA 43.12.30. Também dossiê em OA 44.01.10/2; Simmons a Aranha 11 e 12/1/1944 e memo da Embaixada Americana 17/1/1944, também, em AHI/RE/EUA, Notas recebidas, 1944.
[166] R.A. Humphreys, op. cit., Cap. IV.
[167] Rodrigues Alves a Aranha, OA 44.01.27/2. D. Coimbra a Aranha, OA 44.01.28/2; Góes Monteiro a Aranha 44.02.24/1.
[168] Rodrigues Alves a Vargas, em 28/1/1944, GV 44.01.15 – dossiê; R. Alves a Aranha, OA 44.01.27/2, OA 44.02.24/2; D. Coimbra a Aranha, OA 44.02.29/1.
[169] Aranha a Hull, OA 44.04.10/5.
[170] Assistant Chief of Staff ao Munitions Assignment Committee, 10/1/1944, NA/RG 165 W D. OPD. 336 – Brasil, sec. ii. Ver, também, Vargas a Martins, 15/1/1944, GV 44.01.08; memorando de Góes Monteiro, 13/3/1944, GV 44.01.13, R. Alves a Aranha, OA 44.03.24/1; Góes Monteiro a Aranha, OA 44.04.03/1; G. Vargas a Goés Monteiro, GV 44.01.15; MRE ao Ministro da Guerra, 14/1/1944, AHI/DI/Avisos/MRE a MG.
[171] Roosevelt a Hull, 12/1/1944, NA RG 165 W.D. OPD 336 – Brasil, sec. II. O governo dos Estados Unidos chamou o Embaixador Caffery de volta a Washington e

este, possivelmente, exerceu certa influência no processo: Caffery a Simmons, 7/1/1944, NA/RG 59 832.00/4519 B; sobre o mesmo assunto, Carlos Martins a Vargas 11/1/1944, GV 44.01.08; também Martins a Vargas, 11/1/1944, GV 44.01.08; Hull a Roosevelt, 8/1/1944, e Hady ao Chefe do Estado-Maior, 11/1/1944, ambos em NA/RG 165 WD. OPD. 336, Brazil sec. II.

[172] Hull a Roosevelt, 22/1/1944, FRUS, 1944, VII pp. 569-570; Caffery a Hull, 1/2/1944, NA/RG 59 711.32/205. Tb. Martins a Vargas, 18/1/3/3/, 5 e 15/4, todos em GV 44.01.08.

[173] Caffery a Aranha, 28/2, 6/3/1944. AHI/RE/EUA, notas recebidas. Em julho, o governo dos Estados Unidos deu garantias de apoio militar ao Uruguai, Paraguai e Chile, em caso de agressão argentina. Research project no 90, dez. 1948, NA/ RG 59 832.20/12-1348.

[174] Roosevelt a Hull 4/1/1944, FRUS, 1944, VII, pp. 546-547. Para o Departamento de Estado o ideal seria "a propriedade ou a cessão a longo prazo das bases e seus recursos", Secretário da Guerra ao Sec. de Estado, 10/1/1944, NA/ RG 165 ABC (6.11.43).

[175] Caffery a Hull, 12/2/1944, NA/RG 59 711.32/209.

[176] Berle a Caffery, 2/3/1944, FRUS, 1944 VII, pp. 556-557. Memo de Berle, 17/2/1944, NA/RG 59 711.3227.

[177] Stettinius Jr. a Leahy, 29/2/1944, Hull a Roosevelt, s.d., Stettinius Jr. a Caffery, 10/6/1944, Hull a Caffery, 27/6/1944, todos em NA/RG, 59 832.20/6-1244.

[178] Caffery a Hull, 1 e 14/2/1944, NA RG 59 711.32/206, 209. Tb. C. Martins a Vargas, GV 44.01.12. Sobre a urgência sentida pelos Estados Unidos, ver memorando de Berle, 17/2/1944 NA RG 59 711 3227.

[179] Caffery a Hull, 1/2/1944, NA/RG 59 711.32/206.

[180] Sobre essa resistência, ver Caffery a Hull, 11/4, 18/4/ e 11/5/1944, NA/ RG 59 711 3227/40/88. Sobre o debate na imprensa, Ver Caffery a Hull, 3, 6, 12/5/1944, NA/RG 59 711 3227/79, 80, 96. Ver também Caffery a Walmsley Jr., 10/5/1944; Hull a Caffery, 11/5/1944, ambos em NA/RG 59 711 3227/88.

[181] Hull a Roosevelt, comentando as exigências de Vargas em 7/4/1944. FRL/PSL. A mesma questão aparece na correspondência de Góes Monteiro com Vargas, GV 44.01.15. Ver também Caffery a Hull, 29/3/1944. NA/RG 59 711.32 27/28, e Simmons a Hull, 29/3/1944, NA/RG 59 832:00/4552.

[182] Caffery a Hull, 28/3/1944, NA/RG 59 832.20/608; Duggan ao gen. Ord. JBUSDC 7/4/1944, NA/RG 59 832.20/610; Hull ao Gen. Leahy 16/4/1944, NA RG 59 832.20/611. Marshall reconheceu a importância da cooperação brasileira no período: Marshall a Hull, NA/RG 59 725 35/7-2744 (ref. in 832.20/12-1348.

[183] Memo de Duggan, 6/4/1944, NA RG 59 832 20/611. Ord. a Duggan 13/4/1944, NA/RG 218 JCS BDC 9930 BEGF. Memo dos chefes de estado-maior dos Estados Unidos ao CCS, 18/4/1944, NA/RG 165, WD ABC 400 3295 (Brasil 5-4-43).

[184] Memo do Departamento de Estado, 10/4/1944, NA/RG 59 740.0011. Missão Stettinius 14a-34a.

[185] Simpson a McNair (Joint Staff Mission) 21/1/1944, FO 371 37738(AS 1026/18/6).

[186] Stettinius Jr. a Hull, 18/4/1944, NA RG 59 740.0011/ Missão Stettinius/41, Memorando de Hallis, 20/4/1944, FO 37 838 (AS 2313/18/6).

[187] Hull a Stettinius, 21/4/1944, NA/RG 59 740.0011/SM 46.

[188] Churchill ao Foreign Secretary e a Gen. Hollis, 1/5/1944, W. Churchill, A segunda Guerra Mundial, v. V, p. 623.
[189] Do relatório JMS 21/4/1944, Chiefs of Staff Comittee, ao Primeiro Ministro, 3/5/1944, Foreign Office à Embaixada britânica em Washington, 5/5/1944, todos em FO 371 3788 (AS 2313/18/6).
[190] Pawley, Embaixador americano no Brasil a Dean Acheson, NA/ RG 59 711.32/3-1247. O texto do acordo pode ser encontrado em GV 44.06.21.
[191] Relatório anual para 1944, de 10/1/1945, FO 371 44806 (AS 687/52/6).
[192] Martins a Aranha, 10/8/1944, AHI/MDB, Washington, ofícios; Martins a Velloso, 20/8/1944, AHI/MDB Washington, Ofícios; discurso de Vargas em 20/5/1944, Broadmed ao Foreign Office, FO 371 37838 (AS 2923 18/6); Werecker (Montevidéu) ao Foreign Office, 3/6/1944, FO 371/37838) (AS 3649/18/6).
[193] A. A. Camargo e W. Goes (orgs.) Meio Século de combate, pp. 319-320.
[194] Relatório dos adidos militares britânicos em agosto de 1944, FO 371 38224 (AS 4646/4361/51 e AS 4467/4361/51).
[195] Declaração de Hull; Caffery a Aranha, 5/12/1943, AHI/RE/EUA, Notas (recebidas). Também Roosevelt a Vargas, GV 44.01.08.
[196] Relatório de Caffery a Hull, 6/2/1943, 16/9/1944, ambos em NA/RG 59 832.00/43.49, 9-1644.
[197] Roosevelt a Vargas, GV 43.04.20/2. Os documentos militares todos se referem à FEB como proposta brasileira. Ver minutas de JCS, 77a reunião de 4/5/1943, NA RG 165 ABC 400 3295 Brasil. Ver tb. documentos britânicos, memorando de Sexton, anexo a McNair, no War Office, em 29/1/1944, FO 371 37838/AS 10-26/18/6). Vargas reconheceu que “nenhuma exigência foi feita a nós nesse sentido” (i. e. criar a FEB), Caó, Dutra, p. 146.
[198] Como em M. T. Castello Branco, O Brasil na 2a Guerra Mundial, p. 124.
[199] Ver, por exemplo, as entrevistas de Cordeiro de Farias A. Camargo e W. Goes (org.) Meio Século de Combate, p. 306. Ver também entrevistas com o General Nelson de Mello que pensava que Roosevelt tinha vindo ao Brasil para pedir a Vargas o despacho de uma Força para lutar no Norte da África, HO/CPDOC (5a entrevista). Moniz Bandeira insiste que os ingleses solicitaram três divisões brasileiras para o front europeu. Ver Presença dos Estados Unidos no Brasil, p. 289.
[200] JSM a AMSSO, 21/4/1944, FO 371 37.838 (AS 2313/18/6). Existe uma extensa correspondência diplomática sobre esta questão em FO 371, 37.838, 1944.
[201] Notas a JCM 77th Meeting, 4/5/1943, NA/RG 165 WD ABC 400, 3295, Brasil.
[202] Aranha a Hull, 17/5/1944, NA/RG 59 832.00.15 – 3144.
[203] N. Charles ao Foreign Office, 20/9/1943. FO 371 33678 (A 9032/2506/5).
[204] Memorando de Wendelin (Dep. de Estado) 10/6/1944, NA/RG 59 FW 832.00.15-3144.
[205] S.Hilton, “Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro ‘Axi’ during the World War II Era”, in: Hispanic American Historical Review, v. 59, no 2, maio/79.
[206] F. McCann, “Critique of Stanley E. Hilton’s ‘Brazilian diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro ‘Axis’ during the World War II Era”, in: Hispanic American Historical Review, v. 59, no 4, novembro/79.
[207] Sobre a mediação brasileira na América Latina, especificamente entre os Estados Unidos e a Argentina, Ver Caffery a Hull, 6/2/1943, NA/RG 59 832.00/4349;

memorando de conversação (Departamento de Estado) 25/9/1944, NA/RG 59 711.32/9-2544. Ver também entrevista dada por Vargas à United Press, GV 44.07.18; e Farrel a Vargas, GV 45.02.15. Sobre a questão do wolfrâmio português, ver Caffery a Aranha, em 20/9/1943, Aranha a Caffery em 23/9/1943; Caffery a Aranha em 11/5/1944, todos em AHI/RE/EUA Notas recebidas, 1943/1944. Ver, também, João Neves da Fontoura a Vargas, GV 44.07.10/1.

[208] Hilton "Brasilian Diplomacy...", op. cit. A convicção do autor se baseia no fato de não ter encontrado referências escritas às concessões e sacrifícios do Brasil e das aspirações hegemônicas da política americana nos arquivos. Critiquei os pressupostos metodológicos desse argumento em "A Revolução de 30 e a política externa brasileira: ruptura ou continuidade? " in: A Revolução Brasileira: Seminário Internacional, pp. 573-596.

[209] Ver, por exemplo, Bissel, Assistant Chief of Staff G 2, Informação 6/6/1945, NA/RG 165 OPD 336 – Brasil, Sec. IV.

[210] Halifax ao Foreign Office em 23/12/1943, FO 371 37838 (AS 18/18/6).

[211] Hull ao Almirante Leahy, 20/4/1944, NA/RG 218 JCS 686. Brasil (2-4.44); Roosevelt a Caffery em 21/6/1944, Roosevelt a Vargas 21/6/1944, NA/RG 165, OPD 320.2 e em GV 44.06.21. Kroner a Caffery, 4/2/1944, AHI/RE/EUA, notas recebidas. A mesma sugestão aparece em Wooten a Vargas, GV 1026/2.

[212] O desafio representado pela Argentina ao sistema de poder dos Estados Unidos foi captado por Lord Halifax. Embaixador britânico em Washington: Halifax ao Foreign Office 14/9/1945, FO 371 45018 (AS 3328/3/7/5).

[213] R. Barnet, Intervention and Revolution, p. 24.

[214] Berle diary, 22/03/1945, FRL/BC.

[215] O desinteresse da AL pelas questões internacionais é, também, um reflexo da personalidade dos novos dirigentes. Vargas, habilidoso político, tem parcas leituras sobre o assunto. Sua vivência internacional não transcende a Bacia do Prata, especialmente Buenos Aires. Notemos, entretanto, que algumas medidas de caráter administrativo são tomadas. Assim, constatando numerosos abusos no Ministério das Relações Exteriores – por exemplo, um inquérito administrativo indica que 63% dos funcionários diplomáticos e consulares não encontram-se em seu posto e em sua categoria, adota-se uma reforma em 1931. Ela prevê um recrutamento com critérios que escapem ao exclusivo peso das relações pessoais e políticas, além da rotatividade dos funcionários. Consultar VARGAS, G. A Nova Política do Brasil (a seguir NPB), Ed. José Olympio, vol. I, pp. 186-196 e Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Relatório anual apresentado ao Presidente da República, (a seguir RAPR), 1931, vol. I, pp. 10-11.

[216] Ministério das Relações Exteriores do Brasil, RAPR, 1936, vol. I, pp. 102-111 e Anexo A, p. 6.

[217] Sobre o episódio do malogro de nossa pretensão em ocupar uma cadeira de membro permanente no Conselho da Liga das Nações, consultar RODRIGUES, J. H. SEITENFUS, R. S. Uma história diplomática do Brasil, 1931-1945, Ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1995, pp. 268-346.

[218] O Corolário Roosevelt é um dos princípios fundamentais da política do Departamento de Estado. Este aperfeiçoamento da Doutrina de Monroe nasce em 1904, quando de uma mensagem enviada pelo presidente Theodore Roosevelt ao Congresso. Vive-se então em pleno período intervencionista americano na América

Central e no Caribe. Theodore Roosevelt justifica essas intervenções através de uma interpretação ampla e abusiva da Doutrina de Monroe, pois o corolário reconhece aos EUA o direito de exercer um policiamento internacional no Hemisfério e conseqüentemente intervir, quando julgar necessário, nas questões estritamente internas dos Estados americanos.

[219] A nova política, conhecida como de boa vizinhança, tornará o Presidente Roosevelt popular ao sul do Rio Grande. Aliás, esta iniciativa permite um novo patamar de entendimento na região, crucial nos próximos anos, pois, a ascensão dos regimes corporativos e fascistas na Europa e na Ásia ameaçam atingir no Novo Mundo.

[220] Tendo sido agredida, a Colômbia aceita imediatamente a oferta brasileira mas apela, ao mesmo tempo, ao Conselho da Liga das Nações. Abundam, então, as propostas de mediação e tanto a organização genebrina quanto o Itamaraty procuram, separadamente, encontrar uma solução para o conflito. Para o texto integral do acordo, consultar Ministério das Relações Exteriores, RAPR, 1934, pp. 69-72. Consulte-se ainda BARROS, J. de. A política exterior do Brasil, 1930-1940. Ed. DIP: Rio de Janeiro, 1941, pp. 61-103. LEISEN, H. L'Amérique Latine et la Société des Nations. Ed. Les Archives Internationales, Genebra 1934, 161 p. MAIA, J. Um decênio de política externa, Ed. DIP, Rio de Janeiro, 1942, 192 p. e WOOD, B. The United States and Latin American Wars, 1932-1942. Columbia University Press: Nova Iorque, 519 p. 1966.

[221] O grande número de vítimas em torno da posse de um pobre território explica-se pelo fato de ambos os países, levados pelas companhias petrolíferas Shell e Standard Oil – que fizeram pesquisas no sub-solo do Chaco – julgarem a região rica em petróleo.

[222] Cf. alguns importantes discursos de Getúlio Vargas publicados in NPB, op. cit.

[223] Consultar Ministério das Relações Exteriores, RAPR, 1938, p. 265 e WIRH, J. D., The politics of Brazilian development, 1930-1954, Stanford University Press, Stanford 1970, p. 59.

[224] Cf. Ministério das Relações Exteriores, RAPR, 1936, vol. II, pp. 150-164. Os Estados Unidos recebem com entusiasmo o Tratado, cf. EUA, Foreign Relations of the United States, (a seguir FRUS), US Government Printing Office, Washington, 1933, pp. 228-232.

[225] Cf a circular no 13 de 18 de junho de 1934, dirigida por Ulrich, conselheiro do Departamento de Economia da Wilhemstrasse, endereçada a todas as missões diplomáticas alemãs no exterior, in Documents on German Foreign Policy, (a seguir DGPFP), US Government Printing Office, Washington 1934, vol. III, pp. 26-36.

[226] O Departamento de Economia da Wilhemstrasse é o antigo Sonderreferat W., encarregado das negociações financeiras, da política comercial e de reparações oriundas da Primeira Guerra Mundial. Sua importância aumentou consideravelmente a partir de 1932. Até 1936, a denominação Departamento não é oficial. Contudo, utilizou-se a expressão visando a facilitar a compreensão do texto.

[227] Karl Ritter é um diplomata da velha escola alemã, já no posto quando da ascensão do nacional-socialismo ao poder. Especialista em questões econômicas, especialmente as comerciais, Ritter desempenhará um papel primordial nas relações germano-brasileiras. Será designado embaixador no Rio de Janeiro em julho de 1937. Trata-se de um homem objetivo, pouco afeito às nuanças da diplomacia.

Apesar de não integrar o Partido Nacional-Socialista Alemão do Trabalho (NSDAP), age como um fiel defensor dos princípios nazistas, numa atitude prepotente e agressiva. Veremos, a seguir, que sua atuação no Brasil contribuirá para que as relações germano-brasileiras, florescentes até fins de 1937, adquiram um rumo inesperado. Para as diretrizes comerciais de Ritter, referentes ao Brasil, consultar DGPF, vol. III, doc. no 30 de 23/06/1934, pp. 74-75. Ritter será, durante um largo período (1924-37), o responsável pelas questões comerciais na Wilhemstrasse. Comanda a nova política econômica e comercial que o III Reich pretende colocar em prática. É considerado, inclusive, o autor do projeto "que constitui a concepção mais elaborada de uma reorganização econômica da Europa" redigido pela Wilhemstrasse. Confere FREYMOND, J., "Le IIIème Reich et la réorganisation économique de l'Europe, 1940-1942", tese no 246, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (a seguir IUHEI), Genebra 1973, p. 107.

[228] Ver US National Archives, frame K 226287, roll 4465, microcopy T-120. A ampliação da zona de influência econômica da Alemanha após 1934 visa sobretudo a "criação de vínculos preferenciais com os Estados do Sudeste europeu, depois com os da América Latina", in FREYMOND, J., "Le IIIème Reich...", op. cit., pp. 105-106.

[229] Hjalmar Schacht, presidente do Reichsbank de 1933 a 1939, torna-se, ao mesmo tempo, Ministro da Economia de 1934 a 1937. Será a seguir Ministro sem pasta até 1943. Personalidade poderosa no III Reich, cairá, mais tarde, em desgraça. Consultar PETERSON, E. N., Hjalmar Schacht for and against Hitler: a political-economic study of Germany, 1923-1945, Christopher Publishing House. Boston 1954, 416 p.

[230] Os acordos clearing significam que nas trocas comerciais entre dois países, um pelo menos pratica um rígido controle de câmbio.

[231] Os marcos bloqueados ou aski marks, derivam da denominação Auslander Soderkonto fur Inlandszahlungen, o que significa "conta especial do estrangeiro para pagamentos internos". Os princípios do Novo Plano estão em DGPF, vol. III, circular no 207, pp. 409-411. Para um estudo detalhado da política econômica alemã e suas conseqüências sobre o comércio internacional, especialmente sobre a América Latina, consultar LONG O., Les États-Unis et la Grande Bretagne devant le Troisième Reich, 1934-1939, tese no 49, IUHEI, Genebra 1943, pp. 138-158, BONNELL, A. T. German Control over International Economic Relations: 1930-1940, The University of Illinois Press, Urbana 1940, 167 p., KLEIN, B. H., Germany's Economic Preparation for War, Harvard University Press, Cambridge 1959, 272 p., e SWEEZY, M. Y., The Structure of Nazi Economy, Harvard University Press, Cambridge, 1941, 255 p. Para uma análise marxista da economia alemã sob o nazismo ver BETTELHEIM, C., L'économic allemande sous le nazisme, Ed. Maspéro, Paris 1971, 2 vol., 346 p., bem como a obra mais teórica e comparativa de GUÉRIN, D. Fascisme et Grand Capital: Italie-Allemagne. Ed. Gallimard: Paris 1945, 2a ed., p. 328.

[232] Para o texto integral do acordo consultar RAPR, 1938, p. 291. Notemos que inclusive o transporte dos produtos brasileiros para a Alemanha será pago em aski marks. Confere Ministério das Relações Exteriores da Alemanha, Arquivo da Wilhemstrasse (a seguir DDA), pasta 5, doc. E 482865/6/7 de 28 de maio de 1936.

[233] Confere nota enviada pelo Itamaraty ao Encarregado de Negócios da Alemanha no Rio de Janeiro – Levetsow – datada de 30 de setembro de 1937, in DDA, pasta 8, doc. WVIII b SA 3331/37.
[234] Consultar o relatório confidencial sobre as relações comerciais e as perspectivas econômicas da cooperação germano-brasileira redigido pelo Encarregado de Negócios alemão no Rio de Janeiro, Schmidt-Elskop, em 6 de agosto de 1936, in DGFP, vol. V, doc. W VIIIb SA 795, pp. 882-5. Para uma análise detalhada da posição alemã diante das potencialidades brasileiras ver WIRTH, J.D., “A German view of Brazilian Trade and Development, 1935”, In The Hispanic American Hisotircal Review, maio de 1967 e Mc CANN, F.D., “La luch por el comercio brasileño, 1935-1939”, in Foro Internacional, IX (1968) 2.
[235] No processo de Nüremberg, os defensores de Karl Ritter, tentando inocentá-lo, propõem a tese de que ele não era um nazista convicto. Como prova, apresentam sua designação para o Brasil, pois, para os advogados, o posto no Rio de Janeiro significa uma marginalização. HARMS-BALTZER, K., em sua obra “Die Nationalisierung der deutschen Einwanderer und ihrer Nachkommen” in Brasilien als Problem der deutsch-brasilianischen Beziehungen, 1930-1938, Ed. Colloquium, Berlim 1970, nas páginas 44 e 168, parece aceitar a argumentação dos advogados de Ritter. Ao contrário, parece que a razão primordial da sua escolha para a Embaixada no Rio de Janeiro prende-se aos seus conhecimentos e capacidades nos assuntos econômicos. Quando nosso embaixador em Berlim, José Joaquim de Lima e Silva Moniz de Aragão, informa o Itamaraty da mudança de embaixador, ele declara que a designação desse “eminente especialista para exercer a direção da Embaixada alemã no Rio de Janeiro, demonstra o desejo de que está animado o governo do Reich, e especialmente o Führer, de intensificar as relações comerciais com o Brasil”, in Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Arquivo Histórico do Itamaraty, (a seguir AB), doc. no 921.1(81)942, de 22 de julho de 1937. A. FLEURY em sua tese La politique allemande au Moyen-Orient, 1929-1939, tese no 275, IUHEI, Genebra 1977, p. 432, corrobora nossa interpretação ao afirmar que os responsáveis pelo comércio exterior alemão julgam que “os dois únicos países de onde o Reich pode obter matérias-primas indispensáveis através do clearing são o Irã e o Brasil” (p. 248).
[236] Confere AB, documento reservado no 6.111 de 11 de janeiro de 1937, bem como os documentos secretos de no 02165 de 3 de fevereiro de 1937 e de no 104 de 13 de agosto de 1937.
[237] Ver relatório secreto de Schmidt-Elskop à Wilhemstrasse datado de 3 de setembro de 1936, in DDA, pasta 10, doc. no Pol. V 3390 36.
[238] Consultar o documento secreto da Geheime Staatspolizei enviado a Wilhemstrasse em 23 de dezembro de 1936, in DDA, pasta 10, doc. no 2877/36 g-IIJ bem como a carta de apresentação redigida pela Embaixada brasileira em Berlim encaminhando o Capitão Affonso Henrique de Miranda Correia, quando de sua visita à Alemanha, in DDA, pasta 10, documento secreto no 295219 de 18 de março de 1937.
[239] Documento secreto enviado por Schmit-Elskop à Wilhemstrasse em 10 de dezembro de 1936, in DDA, pasta 10, doc. no Po. V 6359;
[240] DDA, pasta 10, documento secreto datado de 22 de fevereiro de 1937, no Aus. Amt 83-60A (g) 22/2.

[241] Relatório reservado de Moniz de Aragão ao Ministro interino das Relações Exteriores, Pimentel Brandão, in AB, doc. no 161 de 15 de abril de 1937.
[242] AB, relatório secreto da embaixada do Brasil em Berlim ao Ministro Pimentel Brandão, doc. no 06413 de 13 de maio de 1937. Nenhum documento que apresentasse a continuidade dada a essa questão foi encontrado no arquivo histórico do Itamaraty. É provável que, tendo em vista o esfriamento de suas relações com o Eixo nos meses que seguem, e na sua adesão ao Pacto Anti-Komintern, a resposta brasileira tenha sido negativa.
[243] Existe atualmente uma extensa bibliografia sobre as características da colonização alemã no Sul do Brasil. Parte importante pode ser encontrada nas obras de ROCHE, J., A colonização alemã e o Rio Grande do Sul, Ed. Globo, Porto Alegre 1969, 2 vol., 806 p. e SEITENFUS, R. A. S., O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942, Companhia Editora Nacional, Coleção Brasiliana, Grande Formato, no 22, São Paulo 1985, 509 p.
[244] Seria fastidioso enumerar o conjunto dos trabalhos. No entanto, cabe salientar a contribuição de GERTZ, R., O fascismo no Sul do Brasil, Ed. Mercado Aberto, Porto Alegre 1987, 204 p., o nosso O Brasil de Getúlio Vargas ..., op. cit., e os trabalho dos brazilianistas, especialmente Stanley HILTON e Frank McCANN. Algumas pesquisas realizadas recentemente por especialistas alemães, colaboraram para o progresso do conhecimento. Finalmente, trabalhos pontuais, envolvendo centros importantes de colonização alemã tais, como as obras de KIPPER, M. H., A campanha de nacionalização do Estado Novo em Santa Cruz do Sul (1937-1945), Ed. APESC, Santa Cruz do Sul 1979, 60 p. e JACKS SALEH, O. T., Aspectos da vida cotidiana dos alemães e teuto-brasileiros durante a segunda guerra em Cachoeira do Sul, trabalho apresentado na Faculdade de História da Universidade Federal de Santa Maria, 1992, 61 p.
[245] Segundo os dados do IBGE, de 1940, o Brasil abriga 89.038 cidadãos de nacionalidade alemã. No entanto, o total de imigrantes e seus descendentes gira em torno de um milhão de pessoas.
[246] Comunicação de José Carlos de Macedo Soares, ministro das Relações Exteriores, à embaixada em Berlim, in AB, doc. no NP/52 de 31 de julho de 1936.
[247] Estes grupos serão constituídos principalmente em Santa Catarina. Seu sucesso é relativo, pois os imigrantes são pouco sensíveis e o apoio de Berlim deixa a desejar. Ver a esse respeito o relatório do chefe do Departamento de Ordem Política e Social do Estado de Santa Catarina, LARA RIBAS, A., O punhal nazista no coração do Brasil, Imprensa Oficial, Florianópolis 1922, 2a edição, 205 p.
[248] Ver MOTTA, L. P. e BARBOZA, H. J., El nazismo en el Brasil, p. 58. Esse relatório, publicado em Buenos Aires em 1938, é o primeiro sinal de alerta sobre a nazificação do Sul do país.
[249] A cifra é mencionada por LARA RIBAS, A., O nazismo..., op. cit., p. 27, com base em uma Folha de Comunicação secreta do NSDPA no Brasil (no 38 de maio/junho de 1936). Ou este documento é apócrifo ou a seção brasileira do NSDAP, ao aumentar seus efetivos, tenta provar o sucesso de sua ação. De qualquer modo, devemos manejar com cautela os dados que são fornecidos pelas autoridades militares e policiais brasileiras. Essa observação é válida também para os dossiês elaborados por Aurélio DA SILVA PY, 5a Coluna do Brasil: a conspiração nazi no Rio Grande do Sul., Ed. Globo, Porto Alegre 1942, 406 p. e O Nazismo no Rio Grande do

Sul, relatório secreto preparado para o coronel Oswaldo Cordeiro de Farias, Interventor no Rio Grande do Sul, Porto Alegre, s/d, 2 vol., 781 p. A confecção deste farto material demonstra a preocupação, por vezes a posteriori, de nossas autoridades. O autor sucumbe à confusão reinante entre atividades pro-nazistas e as iniciativas, que datam do início da colonização alemã no Sul, de cunho cultural e de solidariedade, características da organização social do imigrante alemão.
[250] O texto integral do Decreto-lei no 383 encontra-se no Diário Oficial de 19 de abril de 1938, pp. 7.357-79.
[251] Ver o relatório de Ritter in DDA, pasta no 1, doc. no Pol. IX 341 de 3 de março de 1938.
[252] Ibidem.
[253] Ibidem.
[254] Consultar Les Archives secrètes de la Wilhemstrasse, (a seguir ASW), vol. Amérique Latine, Ed. Plon, Paris, doc. no 441, pp. 50-53.
[255] Ibidem.
[256] Arquivo Getúlio Vargas (a seguir AGV), doc. no 1938.03.29/2 XXIX-41, de 29 de março de 1938.
[257] Consultar DDA, pasta no 4, doc. no E 054442-8 de 23 de abril de 1938. A idéia de ruptura entre os dois países é fortalecida em razão de uma comunicação descortês enviada por Ritter a Aranha, em 10 de maio, confere AB, doc. no 500.3(81).
[258] Ibidem.
[259] DDA, pasta no 4, doc. no Pol. IX 667 de 28 de abril de 1938. Segundo o embaixador alemão em Santiago do Chile, Schoen, tanto o Chile quanto o México ameaçam seguir o exemplo brasileiro, ver ASW, Amérique Latine, doc. Pol. IX 490 de 7 de maio de 1938.
[260] ASW, Amérique Latine, doc. no 444 de 12 de maio de 1938, pp. 59-60.
[261] In NPB, vol. V, pp. 211-213.
[262] Um dos casos mais significativos envolve o espião nazista Friedrich Kempter, aliás Wilhelm Koenig, encontrado nos arredores do palácio Guanabara na noite da tentativa do golpe. Consultar SEITENFUS, R. A. S., O Brasil de Getúlio Vargas ..., op. cit., p. 201, nota 170 e HILTON, S., Suástica sobre o Brasil: a história da espionagem alemã no Brasil, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1997, pp. 64-80.
[263] Cf. ASW, Amérique Latine, doc. nº 450, de 18 de maio de 1938, pp. 65-66.
[264] DDA, Pasta nº 2, doc. nº Pol. IX 835, de 18 de maio de 1938.
[265] ASW, Amérique Latine, doc. nº 446, de 14 de maio de 1938, pp. 62-63.
[266] DDA, Pasta nº 4, doc. nº Pol. IX 774, de 18 de maio de 1938.
[267] DDA, Pasta nº 4, doc. nº Pol. IX 800, de 21 de maio de 1938.
[268] ASW, Amérique Latine, doc. nº 454, de 25 de maio de 1938, pp. 74-75. Segundo uma declaração posterior de Oswaldo Aranha sobre o incidente, coube a ele a derradeira palavra, quando respondeu a Ritter: “Neste caso, queira aceitar o último convite que lhe dirijo, que é o de se retirar imediatamente do meu gabinete”, cf. SILVA, H., Terrorismo em Campo Verde, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro 1971, p. 272.
[269] Entretanto, o episódio da Federação 25 de Julho, pouco referido pela historiografia brasileira, ocorrido em junho/julho de 1938 torna impossível a normalização das relações. Segundo documentos consultados nos arquivos diplomáticos alemães,

Berlim preparava uma ação com o objetivo de desmembrar os três Estados do Sul. Consultar SEITENFUS, R. A. S., O Brasil de Getúlio Vargas ..., op. cit., pp. 209-214.
[270] DGFP, Latin America, doc. nº W VIII b 3025, de 4 de outubro de 1938.
[271] Cf. JOBIM, J., O Brasil na economia mundial, Ed. Centro de Estudos Econômicos, Rio de Janeiro, 1939, p. 236.
[272] É digno de nota a tese "As sombras do Littorio; o fascismo no Rio Grande do Sul" de L. SLOMP GIRON, (Ed. Parlenda, Porto Alegre 1994, 171 p.) onde a autora analisa a política fascista durante o entre-guerras, especialmente na Região Colonial Italiana.
[273] Declaração de Benito Mussolini transcrita in CANTALUPO, R., Racconti politici dell'aloa pace, Ed. Instituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milão, 1940, pp. 302-306.
[274] Ciano ao Ministro da Cultura Popular, Pavolini, in ACP, doc. nº 0835407 datado de 23 de dezembro de 1939.
[275] Entre essas contradições deve-se mencionar a análise feita por Ciano sobre a formação humana da América do Sul e em particular da Argentina, país de maior acolhida de emigrantes italianos. Quando o Cruzeiro Biseo leva aviadores italianos a percorrer a América Latina, com o objetivo de fazer propaganda das realizações do fascismo, Ciano sugere ao Duce o cancelamento da etapa argentina porque "non vale proprio la pena di sottoporre materiale e uomini alla non indifferente usura di tremila chilometri di volo per permettere alla canaglia di un Paese declassato come l'Argentina di fischiarci. Il Duce ha approvato: non andranno." E Ciano continua nas suas riflessioni latinoamericane: "Di tutti i Paesi nei quali ho risieduto, è certamente l'Argentina quello che ho meno amato, anzi che ho profondamente disprezzato. Popolo senza anima e terra senza colore non potevano in alcum modo esercitare un fascino su di me. Per parechi decenni, quando molti rottami dell'umanitá [grifo do autor] andavano nel Sud America, i peggiori si fermavao al punto di arrivo; lì è sorta Buenos Aires, città monotona e torbida comme il fiume che la bagna. Alla non buona miscela si è aggiunto in questi ultimi anni, e in gran copia, l'elemento ebreo. Non credo che ciò sia valso a migliorarla" (CIANO, G., Diario, 1937-1943, Ed. Rizzoli, Milão 1980, p. 90).
[276] Ministério das Relações Exteriores do Brasil (a seguir MRE), Boletim, nº 23, junho de 1939, p. 20.
[277] O autor se refere a localização do Parlamento italiano.
[278] Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores da Itália (La Farnesina, Roma, denominado a seguir com a sigla AAE), Série Política (1931-1945), Brasile, pasta 16, doc. no 2270/641, de 10 de setembro de 1937.
[279] Roberto Cantalupo é um antigo jornalista simpatizante do fascismo que ingressa na carreira diplomática quando da tomada do poder por Mussolini. Permanecerá à frente da missão italiana no Brasil até 1937, quando será designado para atuar junto ao governo francês. Consultar suas memórias sobre o período in CANTALUPO, R., Racconti Politici dell'altra Pace, op. cit.
[280] AI, dossiê nº 16, relatório nº 976/361, de 8 de julho de 1935.
[281] Constanzo Ciano (1876-1939) é um oficial da Marinha que se distingue durante a Primeira Guerra Mundial. Condecorado várias vezes, participa da ocupação do Fiume. Torna-se subsecretário da Marinha no primeiro gabinete de Mussolini (1922-1924) e a seguir preside a Câmara dos Deputados em 1934.

[282] Cf. GILBERT F., "Ciano and his Ambassadors", in The Diplomats, 1919-1939, Princeton University Press, Nova York 1971, vol. II, p. 514. O autor faz uma excelente análise da personalidade de Ciano, apresentado como "um filho da senhora fortuna", em relação ao qual a antiga geração de diplomatas, como Grandi, nutre um profundo desprezo. Para boas análises sobre a política externa italiana e os princípios que a regerão sob Ciano, ver em especial: CASSELS, A., Mussolini's Early Diplomacy, Princeton University Press, Nova York, 1970, 425 p., DIGGINS, J. P., L'America, Mussolini e il Fascismo, Ed. Laterza, Bari 1972, 690 p., DONOSTI, M., Mussolini e l'Europa: la politica estera fascista, Ed. Leonardo, Roma 1945, 287 p., MISSIROLI, M., La politica estera di Mussolini, Ed. Instituto per gli studi di politica internazionale, Milão 1939, 191 p., SALVATORELLI, L. e MIRA, G., Storia d'Italia nel periodo fascista, Ed. Einaudi e Mondadori, Verona, 1972, 2 vol., 1220 p., bem como o clássico SALVEMINI, G., Mussolini diplomatico, Ed. Laterza, Bari 1952, 535 p., Renzo DE FELICE faz uma breve mas interessante análise das principais características da diplomacia italiana no artigo "Alcune osservazioni sulla politica estera mussoliniana", in L'Italia fra Tedeschi e Alleati, Ed. Mulino, Bolonha, 1973, pp. 57-74. Infelizmente nenhuma dessas obras tratam da política fascista em relação à América Latina em geral e ao Brasil em particular. Isso se deve sobretudo à impossibilidade de utilização dos arquivos diplomáticos italianos que vigorou até o início da década de 1980.
[283] AI, dossiê nº 16, doc. nº 4483/229.
[284] Ib
[285] AI, dossiê nº 16, doc. nº 431 de 12 de outubro de 1936.
[286] AI, dossiê nº 15, doc. s/nº de 16 de outubro de 1936.
[287] AI, dossiê nº 16, doc. s/nº de 9 de janeiro de 1937. Este relatório é enviado por Gomez a Emanuele Grazzi, responsável pela América Latina no Palácio Chigi e membro do Gabinetto.
[288] AI, dossiê nº 16, telegrama nº 308R/23 (muito reservado), de 27 de janeiro de 1937.
[289] Relatório da embaixada italiana na França endereçado à Ciano, in AI, dossiê nº 16, doc. nº 381 de 26 de dezembro de 1936.
[290] Ibidem
[291] Telegrama de Ciano à embaixada italiana no Rio de Janeiro, de 13 de janeiro de 1937, in AI, dossiê nº 16, doc. nº 444/10. Ao decidir que a subvenção poderá ser retirada a qualquer momento e por sua decisão unilateral, a Itália demonstra seu desejo de influenciar a evolução do movimento integralista.
[292] AI, dossiê nº 16, doc. nº 138 de 31 de agosto de 1937.
[293] Segundo uma comunicação de Menzinger, de 19 de outubro de 1936 (AI, dossiê nº 16, doc. nº 2286/752), Miguel Reale (Michele Reale, segundo os italianos), cidadão brasileiro de origem italiana e membro influente da AIB, representa o melhor meio para a Itália inserir-se no movimento integralista.
[294] Relatório de Lojacono a Ciano, in AI, dossiê nº 16, doc. nº 3697, de 10 de julho de 1937.
[295] Confere a declaração de Salgado a Lojacono reportada in AI, dossiê nº 16, doc. nº 3697, de 10 de julho de 1937.
[296] Telegrama autorizando a operação enviado por Ciano a Lojacono, in AI, dossiê nº 16, doc. nº 1373/134, de 4 de agosto de 1937.

[297] AI, dossiê nº 16, doc. nº 181/182 enviado por Lojacono a Ciano em 13 de outubro de 1937.
[298] AI, dossiê nº 16, doc. nº 17780/189 enviado por Ciano a Lojacono em 10 de novembro de 1937.
[299] AI, dossiê no 16, Relatório no 2270/641 de 10 de setembro de 1937.
[300] In CIANO, G., Journal..., op. cit., p. 62.
[301] Ibidem, p. 67.
[302] Relatório de Lojacono a Ciano, in AI, dossiê nº 16, doc. no 397/198, de 12 de novembro de 1937.
[303] AI, dossiê nº 15, doc. nº 1881 R/195, de 12 de novembro de 1937.
[304] Confere DGPF, vol. V, Series D, doc. nº 6939/E 518366-68.
[305] AI, dossiê nº 16, doc. nº 397/198, de 12 de novembro de1937.
[306] AI, dossiê nº16 ,telegrama nº 16, s/data.
[307] AI, dossiê nº 16, doc. nº 3092/832, de 7 de dezembro de 1937.
[308] AI, dossiê nº 16, doc. nº 287/4, de 8 de janeiro de 1938.
[309] AI, dossiê nº 16, doc. nº 1263/331, de 16 de maio de 1938, 8 p.
[310] Idem, p. 5.
[311] Idem, p. 8.
[312] Após a tentativa de golpe a embaixada italiana organiza a fuga de vários suspeitos, tal como Miguel Reale, que parte clandestinamente em direção à Gênova a 2 de julho de 1938, sob a falsa identidade de Giovanni Sbraglia, in AI, dossiê nº 15, doc. nº 9073 P.R.
[313] AOA, doc. nº 1938.07.01/1.
[314] AI, dossiê nº 16, doc. nº 259, de 27 de junho de 1938.
[315] AI, dossiê nº 16, doc. nº 8869 P.R., de 28 de junho de 1938.
[316] Fournier será colocado em uma prisão militar, tal como havia exigido Lojacono. No entanto, uma tuberculose contraída ou agravada durante o aprisionamento, fará com que Fournier morra um ano após a anistia política decretada em abril de 1945.
[317] Declaração de F. D. Roosevelt reproduzida pelo The Inter-American Institute of International Legal Studies, The Inter-American System, Washington, p. 36.
[318] A posição argentina é o fiel reflexo de seus laços externos, caracterizados por importantes relações econômicas e financeiras com a Europa e, em particular, com a Grã Bretanha; pela existência de uma especial simpatia pelos regimes fortes europeus por parte das Forças Armadas e pelo temor de ver o conjunto do Novo Mundo sob a dominação de Washington. Consultar CONIL PAZ, A. e FERRARI, G., Política exterior argentina, 1930-1962, Ed. Huemul, Buenos Aires 1964, sobretudo as páginas 35-63, nas quais os autores analisam a sua diplomacia pendular.
[319] O Comandante do Primeiro Regimento de Aviação, Eduardo Gomes, insurge-se, em carta endereçada a Oswaldo Aranha, perante "o caso escabroso [concessão à Panam] onde a venalidade e a ausência de patriotismo dos homens que a Revolução inocentemente elevou às posições de responsabilidade e que hoje traem tão miseravelmente o Brasil. E eles só se salvam pela inteligência com que revogam nossas leis e entregam a Pátria ao estrangeiro", in AOA, doc. nº 37.09.20, de 20 de setembro de 1937.
[320] Telegrama de Cordell Hull a Jefferson Caffery, in FRUS, 1937, vol. V, doc. nº 74, pp. 313-314, de 12 de novembro de 1937.

[321] AB, doc. nº 188, de 12 de novembro de 1937.
[322] IN RAPR, 1937, vol. I, p. II.
[323] In RAPR, 1937, vol. II, Anexo C, p. 310.
[324] Declaração de Francisco Campos transcrita no Correio da Manhã e reproduzida pelo The New York Times de 29 de novembro de 1937. Oswaldo Aranha repudia tal declaração e comunica a Vargas seu descontentamento. O ditador brasileiro sugere que Aranha explore as declarações de Francisco Campos "na interpretação que mais favoreça ao Brasil [sic]. Confere AGV, doc. nº 37.11.29/2 – 66a e 37.11.30/1.
[325] Cf. The Washington Post, de 12 de maio de 1938 e The New York Times, de 14 do mesmo mês.
[326] Consultar FRUS, 1938, vol. V, pp. 330-72, 382-96 e 408-19.
[327] Confere as declarações de Caffery in FRUS, 1938, vol. V, pp. 405-7.
[328] Ibidem, pp. 397-404.
[329] Confere Hull, C., Memoirs, op. cit., p. 606.
[330] Ibidem,
[331] Confere as declarações feitas por Aranha a Hull e transcrita nas Memórias citadas anteriormente, p. 604.
[332] Id., p. 605.
[333] CONIL PAZ, A. e FERRARI, G., mencionam em sua obra Política..., op. cit., "a atitude displicente" da diplomacia platina em Lima (p. 57). Para a Argentina, a Conferência de Lima é apenas uma ocasião para realizar um "cruzeiro no Pacífico", sem qualquer preocupação de positiva colaboração com os trabalhos. Por outro lado, assinalemos que o chanceler argentino foi embaixador de seu país na Itália de onde retornou impressionado pelas realizações dos regimes totalitários europeus. Portanto, não deve causar espécie que Cantilo defenda "os laços latino-americanos com a Europa", sobretudo com uma "certa Europa".
[334] HULL, C., Memoirs, op. cit., p. 605.
[335] FRUS, 1938, vol. V, p. 6, tel. nº 710.H/48, de 18 de março de 1938.
[336] Cf. The Inter-American..., op. cit., pp. 27-28.
[337] Consultar RAPR, 1938, pp. 186-7 e 211.
[338] AB, doc. nº 8, de 16 de janeiro de 1939.
[339] São previstas algumas visitas de responsáveis militares, como a do general Marshall ao Brasil e a de Góes Monteiro aos Estados Unidos. Todavia, estas visitas, realizadas no decorrer do primeiro semestre de 1939, não trazem resultados práticos significativos. Confere AB, doc. nº 89 de 10 de março de 1939 e doc. nº 90 de 13 do mesmo mês.
[340] Relatório de Aranha para Vargas sobre os encontros com Cordel Hull, in AOA, doc. nº 39.03.27, de 27 de março de 1939.
[341] Conforme o capítulo "As relações do Brasil com os aliados na 2ª Guerra Mundial", desta coletânea.
[342] J. Child, Unequal alliance: the interamerican military system 1938-1978. Ver do mesmo autor, "From Color to 'Rainbow': US strategic planning for Latin America 1919-1945", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, v. 21, nº 2, maio de 1979. Ver também I. Gellman, Good neighbor diplomacy, p. 10.
[343] Memorando do delegado do Departamento de Estado no Comitê de Coordenação, 1. fev. 46, NA/EUA/RG 165. WD ABC 900.3295.

[344] R. A. Humphreys, Latin America and the Second World War, 1942-1945, pp. 209-213, I. Gellman, Good neighbor diplomacy, p. 215.
[345] Ver memorando do governo dos Estados Unidos, CPDOC, GV. 44.07.14/1.
[346] P. Renouvin, "Las crisis del siglo XX", in: História de las relaciones internacionales, t. II, v. II, pp. 1201-1204; I. Deutscher, Stalin, t. II, pp. 478-479; D. Yergin, Shattered peace, pp. 62-64.
[347] Ver memorando do Departamento de Estado, CPDOC, GV. 44.11.29/2. Também memorando do Itamarati à embaixada dos EUA no Rio, 17 nov. 1944, AHI/RE/EUA/Notas expedidas.
[348] Observadores britânicos em Chapultepec viram as exigências latino-americanas de direitos iguais na ONU como uma demonstração de "vaidade e egoísmo." Ver relatório de Hadow, Halifax ao Foreign Office, 12.03.45, FO 371 4517 (AS1611/317/5).
[349] T. M. Campbell, Masquerade peace, ch. 5; T. M. Campbell & G. Hering, The diaries of Edward Stettinius Jr., 1943-1946.
[350] Cordell Hull, The memoirs of Cordell Hull, v. II, p. 1.467. Ver também T. Campbell, Masquerade peace, cap. 5 e I. Gellman, op. cit., p. 207.
[351] D. Green, "The cold war comes to Latin America", em Berstein (Ed.) Politics & policies of the Truman administration, p. 165.
[352] Observação de R. Trask, "The impact of the cold war on United States-Latin-American relations, 1945-1949", in: Diplomatic history, v. 1, no 3, 1977. Ver também T. M. Campbell, op. cit., p. 175. Sobre a opinião do Estado-Maior Conjunto, ver Leahy aos secretários da Guerra e Marinha dos EUA, 18.9.45, NA/RG 165 W.D. OPD 336 T.S. Sec. VI.
[353] Memorando citado na nota 3.
[354] O general Matthew B. Ridgway, presidente do Inter-American Defense Board em 1947, admitiu claramente para Oswaldo Aranha que a organização interamericana era necessária mas nada devia mudar "nossas combinações bilaterais" porque elas eram a base de tudo mais. Aranha ao general Canrobert, OA 47.03.22/2.
[355] Report of Committee no 1. Latin American Intelligence Conference, 13-17, jan. 47, NA/RG59 810.20 Defense/6-1947.
[356] Memorando do assistant secretary of War, 17.dez.46, NA/RG319 Army Staff P&0 091 LA Sec. II.
[357] Patterson (WD) a Acheson (DS), 17.abr.47, FRUS, 1947, VIII, p. 110.
[358] Adolf Berle (Embaixador dos EUA no Rio) ao secretário de Estado, NA/RG59 832.00/1-1646.
[359] Truman a Dutra 21.Me.46, HTL/OF.
[360] Daniels (embaixada americana no Rio) a Braddock (Departamento de Estado), NA/RG59 711.32/6-46. Vargas alimentava também essa convicção, GV 46.01.22/3.
[361] Relatório do Ministério das Relações Exteriores para 1946, AHI/Maço no 36171.
[362] La Guardia a Truman, 13.fev.46, HTL/OF.
[363] A "personalização" da decisão política durante o estado Novo e o papel de Vargas nesse processo foram estudados por L. Martins, Pouvoir et dévelkoppement economique. pp. 234-245.
[364] C. A. MacDonald, "The politics of interventionism: the United States and Argentina, 1941-1946", in: Journal of Latin American Studies, v. 12, no 2, 1980.

[365] Memorandos do Departamento de Estado, 6.9.mar.46, NA/RG59 711.32/3-646, 3-946.
[366] Halifax (embaixador britânico nos EUA) ao Foreign Office, 13.fev.46, FO371 51904 (AS1072/15/6). Ver também Martins da Fontoura, 8.mar.46; Martins ao MRE, 18/19.fev.46, ambos em AHI/Maço no 35817.
[367] J.N. Fontoura, Depoimentos de um ex-ministro, p. 43. Ver também MRE a BRASEMB Washington, 5.jan.46, AHI/Maço no 35817; MRE a BRASEMB B. Aires, 18. jun.46, AHI/MDB/Buenos Aires/Telegramas-minutas; Relatório do DE, 20.fev.46, NA/RG59 R & A no 3562.
[368] Trueblood (DS) a Briggs e Braden, NA/RG59 810.20 Defense/1101346. Ver, também, Muniz ao MRE, 13.jan.47, AHI/DE/UPA/Cartas-telegramas recebidas.
[369] Braden a Dean Acheson, 29.maio.47, FRUS, 1947, VIII, pp. 1-3.
[370] Memorando de Dreier (Chefe da Divisão especial para assuntos interamericanos do DE), 25.jun.47, FRUS, 1947, VIII, pp. 5-6.
[371] "Relatório dos trabalhos da Conferência", AHI/Maço no 36198.
[372] Marshall aos representantes diplomáticos das repúblicas americanas, 3.jul.47, FRUS, 1947, VIII, pp. 9-10.
[373] William Pawley a Marshall, 3.mai.47, NA/RG59 711.32/6-947. Memorandos de Marshall, 20.ago.47, FRUS, 1947, VIII, pp. 41-42, 42-22. Ver, também, Macedo Soares ao MRE, 19.set.47, AHI/Maço no 36046.
[374] Memorando de Marshall, 22.ago.47, FRUS, 1947, VIII, pp. 54-55.
[375] Sérgio Correia da Costa (representante brasileiro na UO4PA) ao MRE, 29/30.jul.47, AHI/Maço no 36064. Raul Fernandes ao embaixador Belt de Cuba, 22.ago.47, AHI/Maço no 36196. "Relatório dos trabalhos da Conferência", AHI/Maço, no 36198. Ver, também Pawley ao secretário de Estado, 4.5.ago.47, e Marshall ao secretário de Estado em exercício, 21.ago.47, ambos em FRUS, 1947, VIII, pp. 32-33, 33-34, 52.
[376] General Canrobert a Oswaldo Aranha, OA 47.02.24. Ver, também, Camilo de Oliveira ao MRE, 30.jul.47, AHI/Maço no 36064.
[377] BRASIL. MRE. Raul Fernandes, nonagésimo aniversário, p. 247. Ver também MRE. Discursos en Montevideo, p. 11; R. Fernandes ao Presidente Dutra, 25.set.47, AHI/DI/PR/Ofícios expedidos; BRASIL, MRE, Relação entre o estado e a política internacional, por J. N. Fontoura, p. 13.
[378] R. Trask, "The impact of the cold war on US-Latin-American relations, 1945-1949", Diplomatic History, v. 1, no 3, 1977.
[379] Raul Fernandes a Dutra, 26.fev.1949, AHI/DI/PR/Ofícios expedidos.
[380] O embaixador Carlos Martins produziu, na ocasião, um interessante diagnóstico do problema, intitulado "Relações econômicas interamericanas", 23.mar.48, AHI/MDB/ Washington/Ofícios recebidos.
[381] Discurso de Marshall na sessão inaugural da Conferência do Rio de Janeiro, 15.ago.47, AHI/Maço no 36192.
[382] Sobre a conferência, no contexto da política econômica do governo Truman para a América Latina, Ver Green: "The cold war comes to Latin America" e Baily, "The United States and the development of South America 1945-1975", e capítulo 3. Sobre a posição do Brasil em Bogotá, ver memorando de Marshall, FRUS, 1948, IX, p. 27; e MRE a BRASEMB B. Aires, 17.mar.48, AHI/MDB/B.Aires/Telegramas-minutas expedidos.

[383] J. N. Fontoura ao MRE, 10.set.46, AHI/Maço no 36474; memorando do chefe do Estado-Maior, encaminhado ao MRE pelo ministro da Guerra, 18.set.46, AHI/DI/MG/Avisos recebidos.
[384] Relatório do secretário de Defesa dos EUA ao National Security Council, 31.ago.49, FRL/PSF.
[385] Anexo ao relatório citado na nota 44: Memorando para o chefe da delegação norte-americana ao Conselho de Defesa Interamericano.
[386] Sobre as "obrigações morais" dos EUA para com o Brasil, ver MRE à embaixada brasileira nos EUA, 21.jan.48, AHI/MDB/Washington/Cartas-telegramas expedidas; e "Review of first years of Dutra Administration", NA/RG59 832.00/12-748. Sobre intenção do Brasil em seu tratado como aliado especial, ver na correspondência britânica, dossiê FO371 74549; na correspondência norte-americana, Rusk a Johnson, NA/RG59 711.32/11-2348 e Johnson ao D.E., 832.00/4-2549.
[387] Carta de João Neves da Fontoura ao Ministério das Relações Exteriores – MRE, em 06.04.51, Arquivo Getúlio Vargas, GV 51.03.16/1, CPDCO/FGV.
[388] Foreign relations of the United States (FRUS), 1950 V. II Dept. of States, Washington D.C. 680. 1976, p. 1.214.
[389] Carta de João da Fontoura a Lourival Fontes em 25.11.52. Arquivo Getúlio Vargas, GV 62.02.16, CPDOC/FGV.
[390] Foreign Relations of the United States (FRUS), 1951, v. II, Dept. Of State, Washington DC GOP, 1976, p. 1190.
[391] Carta de Bohan para Dulles em 29.12.1963. Biblioteca Harry Truman, Papers of Merwin Bohan.
[392] Ver Hirst (1982): 81-90.
[393] Martins 1976: 367.
[394] Idem, p. 391.
[395] Carta de Alzira Vargas a Getúlio Vargas em 27.04.53. Arquivo Getúlio Vargas, GV 02.02.1.
[396] Carta de Horácio Lafer a Getúlio Cargas em 19.12.53. Arquivo Getúlio Vargas em 19.12.53. Arquivo Getúlio Vargas, GV 52, 12, 19/3. CPDOC/FGV.
[397] Decreto-lei no 30.363 de 03.01/1952 e Lei no 2.004 de 03.10.53.
[398] Ver Furtado (1985) e Rodrigues (1980).
[399] Era um notório caudilho riograndense, devia sua participação no governo a antiga amizade com Vargas.
[400] Carta de Góes Monteiro a Batista Lusardo em 15.09.52. Arquivo Getúlio Vargas, GV 52.09.15/6. CPDOC/FGV.
[401] Carta de Cooke a Remorino em 26.02.53. Ministério de relaciones Exteriores y Culto (MREC).
[402] Carta de Perón a Vargas em 06.03.53. Arquivo Getúlio Vargas, GV 53.03.06/2. CPDOC/FGV.
[403] Afonso Arinos de Melo Franco – Planalto (Memórias) Editora José Olympio, 1968 (p. 156).
[404] Denominação dada (pelos gaúchos) à manta que se põe entre a sela e o dorso do cavalo para facilitar a montaria – in Moniz Bandeira. O governo João Goulart – As lutas sociais no Brasil 1961-1964 – Civilização Brasileira, 1978 (p. 29). A denominação de pelego foi aplicada aos representantes dos trabalhadores vinculados à política trabalhista do governo.

[405] João Pinheiro Neto – Jango, um depoimento pessoal. Editora Record – 2ª edição (p. 17).
[406] Braz José de Araujo – "A política externa no governo Jânio Quadros" – Universidade de São Paulo – Seminário de Política Internacional & Comparada 1991, Mimeografado (p. 33).
[407] Gerson Moura – "A segurança coletiva continental: O sistema interamericano, o TIAR e a guerra fria". Universidade de São Paulo – Seminário de Política Internacional & Comparada, 1991 – Mimeografado (p. 23).
[408] Maria Celina Soares D'Araújo – O segundo governo Vargas – Zahar Editores, 1982 (p. 159).
[409] Braz José de Araujo – op. cit. (p. 9).
[410] Idem (p. 12).
[411] Francisco Clementino de San Tiago Dantas, in: Revista Brasileira de Política Internacional – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais Setembro, 1964 – Ano VII, no 27 – Discurso de Paraninfo do Instituto Rio Branco.
[412] Idem – op. cit. (p. 525).
[413] Idem (pp. 527-528).
[414] Idem (pp. 530-531).
[415] Wanderley Guilherme dos Santos – Sessenta e quatro: anatomia da crise. Editora Vértice, 1986 (pp. 129-130).
[416] Tania Quintaneiro – Cuba e Brasil: da revolução ao golpe (1959-1964). Editora UFMG, Belo Horizonte, 1988 (p. 47).
[417] Amado Luis Cervo & Clodoaldo Bueno – História da política externa do Brasil, Editora Ática, 1992 (p. 303).
[418] Tania Quintaneiro – Op. cit., p. 71.
[419] Idem (pp. 74-75).
[420] Idem (p. 78).
[421] Idem (p. 85).
[422] Idem (p. 96).
[423] Clodoaldo Bueno – "Relações Brasil Estados Unidos." Universidade de São Paulo – Seminário de Política Internacional Comparada, 1991 (p. 43).
[424] Ver Moniz Bandeira: O governo João Goulart – As lutas sociais no Brasil (1961-1964) e também Thomas Skidmore: Brasil: De Getulio a Castelo – Paz e Terra (5ª edição).
[425] Tania Quintaneiro. Op. cit. (p. 92).
[426] Idem (p. 89).
[427] Marcos Sá Corrêa – 1964: visto e comentado pela Casa Branca – L & PM Editores, 1977 (p. 18).
[428] Gelson Fonseca Jr. – "Notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável." Mimeografado – Ministério das Relações Exteriores.
[429] Para uma comparação interessante, vejam-se os vols. VII e VIII, da coleção México en el Mundo, escritos, respectivamente, por Blanca Torres e Carlos Rico.
[430] Isto não quer dizer que as questões latino-americanas "concretas" não sejam importantes nem tampouco que a atitude brasileira no continente não seja decisiva para definir o perfil diplomático do país. Basta lembrar que a boa convivência com os dez vizinhos é um dos esteios da confiabilidade diplomática do Brasil.

Exatamente por isto, pelas boas relações com os vizinhos, que se torna verdadeiramente base de uma doutrina diplomática mais que secular, no plano do discurso, as relações com a América Latina não mostram variações significativas. Como dirá Silveira, na ESG, em 74, para uma atuação internacional mais ampla do Brasil, "é imprescindível um relacionamento positivo com as nações vizinhas (...) É necessário que não floresçam antagonismos regionais que conduzam ao desperdício de recursos em querelas localizadas" (ESG-74).

[431] Foram usados, para citação, os textos de discursos disponíveis na Divisão das Nações Unidas, do Itamaraty. São cópias para leitura. Para o período do pragmatismo, a Resenha de Política Externa traz a íntegra dos textos.

[432] Dados compilados pela Divisão de Pesquisas, do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores.

[433] No caso da política africana, posso fazer uma referência pessoal. Em 1976, em palestras em escolas militares, uma das questões recorrentes era o reconhecimento de Angola, que se alegava ser incompatível com a "luta contra o comunismo" que deveria permear a ação externa do Brasil. Esse tipo de atitude estava ainda mais arraigada no caso de Cuba, que, para setores militares e de informação, representava uma ameaça concreta à segurança. Essa atitude permanece até meados dos anos 80 e ainda é, contra ela, que se tecem os argumentos do Itamaraty para defender o reatamento das relações diplomáticas com Cuba.

[434] A inspiração e o modelo para esse estudo veio da tese que o Embaixador Seixas Corrêa apresentou, em 1981, ao Curso de Altos Estudos, do Instituto Rio Branco.

[435] Uma vantagem adicional é o fato de que, por serem universais, esses temas facilitam a comparação com o discurso de outros países. Abrem, ademais, caminho para as classificações e tipificações de posições internacionais. A desvantagem, como veremos, advêm do fato de serem temas globais, articulados, às vezes, de forma abstrata. É necessário, portanto, entender que, ao analisá-los, estamos dando somente um primeiro e modesto passo com vistas a compreender a lógica e a prática política da PEI e do PR.

[436] Aliás, outros aspectos inovadores já se encontram na diplomacia de Juscelino, a começar por uma preocupação de renovar, através da OPA, o relacionamento América Latina-EUA.

[437] A atitude não-alinhada não significou, porém, adesão ao Movimento Não-Alinhado que, ao nascer, tinha contornos afro-asiáticos. Arinos explica a não-participação brasileira pelos constrangimentos à liberdade de atuação que traria, e essa justificativa passou a ser, desde então, a adotada pelo Itamaraty. (Araújo, 1970: 152). Éramos tão "não-alinhados" que nem ao Movimento aderíamos.

[438] PEDS = países em desenvolvimento.

[439] UNIDO = United Nations Industrial Development Organization.

[440] UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development.

[441] Essa atitude está na base de uma pertinente observação oral do Embaixador Paulo Nogueira Batista, de que, no pragmatismo, não havia, como na PEI, um "projeto de autonomia" e sim esforço permanente de abrir espaços diplomáticos em situações específicas. De qualquer forma, a inspiração é "autonomista" e a resultante, também será.

[442] Um bom estudo das variações é o de Carlos Estevam Martins, “A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74”. Estudos CEBRAP 12, 1975.
[443] A noção de congelamento também permite um distanciamento em relação às duas superpotências que, agora, neste marco conceitual, são, ambas, criticadas porque exercem um condomínio de poder que imobiliza o sistema internacional, não permite a “ascensão” dos países médios.
[444] O tema de Potência Média tem sido objeto dos estudos de Celso Lafer. (Lafer, 1982: 134 e ss.; 1984: 142 e ss.).
[445] Para um bom resumo das propostas a que corresponderiam esses conceitos, ver Pinheiro Guimarães, “S. A Nova Ordem Internacional, o Terceiro Mundo e o Brasil”, trabalho apresentado na 43a Reunião da SBPC, Rio de Janeiro, julho de 1991, especialmente na página 22.
[446] A tese pode ser qualificada. Vejam-se, p. e., as hipóteses de Storrs sobre a eventual possibilidade de uma guinada “desenvolvimentista” de Jânio. (Storrs, 1973: 446). De outra parte, se aceitamos a tese da vocação autoritária de Jânio – e, conseqüentemente, a renúncia, como primeiro passo de um golpe –, a política externa independente poderia ser vista como movimento antecipatório de um novo regime no Brasil.
[447] Devo boa parte dessas observações a um texto informal, mas extremamente revelador, preparado pelo Embaixador Luiz Felipe Lampreia sobre “o momento de gestação” da política externa que Silveira comandou.
[448] Uma das mais sofisticadas e completas análises da variedade das “situações brasileiras” quem faz é Maria Regina Soares Lima, em sua tese de doutoramento. A mesma política externa tem que lidar, dependendo do tema, com situações que vão da dependência à hegemonia (Soares de Lima).
[449] Neste artigo, empregarei expressões como “intervenção militar” ou “movimento militar”, em vez de “revolução” ou “golpe.” A primeira me parece exagerada e autolaudatória; a segunda, algo simplista. Conforme comenta Dreifuss, “a ação da elite orgânica diferencia o movimento de classe que levou à intervenção de 1o de abril, de um mero golpe militar.” V. Dreifuss, René Armand 1964: a conquista do Estado, Vozes, 3a edição, Petrópolis, 1981, p. 483.
[450] Antonio Francisco Azeredo da Silveira, Ministro da Relações Exteriores durante o Governo Geisel.
[451] V. “Apogeu e crise do sistema”. Encarte de Veja, no 769.
[452] Castello Branco, Humberto de Alencar. “A diplomacia da revolução”, discurso pronunciado por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concursos à carreira de diplomata, em 31 de julho de 1964.
[453] Discurso do presidente Geisel na primeira reunião ministerial realizada no Palácio do Planalto, Brasília, em 19 de abril de 1974, “Resenha de Política Exterior do Brasil”, ano 1, no 1, p. 9.
[454] Castello Branco, H. C., op. cit.
[455] Azeredo da Silveira, Antonio Francisco, discurso de posse, in: “Resenha de Política Exterior”, vol. I.
[456] Azeredo da Silveira, A. F., op. cit.
[457] Azeredo da Silveira, op. cit.
[458] Azeredo da Silveira, A. F., op. cit.
[459] V. “Resenha de Política Exterior”, vol. I.

[460] Azeredo da Silveira, Antonio Francisco, discurso no IV Período de Sessões da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, Atlanta, Georgia, 20 de abril de 1974.
[461] Azeredo da Silveira, Antonio Francisco, conferência na Escola Superior da Guerra, mimeografado.
[462] Roett, Riordan and Perry, William, “Recent trends in Brazilian foreign policy”, in: the world today, august 1977, p. 303.
[463] Skidmore, Thomas. Brasil: de Castello a Tancredo, Paz e Terra, 3a edição, p. 384.
[464] Recorde-se a respeito que o general Sylvio Frota, em manifesto que foi publicado pela imprensa em 13 de outubro de 1977, ao acusar o governo de complacência criminosa com a infiltração comunista, ataca fortemente o reconhecimento pelo Brasil da República Popular da China, em 1974, e do governo marxista da Angola, em 1975. V. Skidmore, Thomas, op. cit., p. 387.
[465] Azeredo da Silveira, op. cit., mimeografado.
[466] Em 1963, o coeficiente de exportação do Brasil foi de 6,7% comparado com 7,2% em 40-46. V. William Cline, “O Brasil como potência econômica emergente”, in: O Brasil na década de setenta, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978.
[467] Stepan, Alfred. Os militares: da abertura à Nova República, 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
[468] V. Conesa, Eduardo. “Le deficit budgétaire des Etats Unis et la crise de la dette extérieure latino-americaine” in: Problèmes d’Amerique Latine, no 88, 2º trimestre de 1988.
[469] Para uma apresentação oficial, porém relativamente franca e abrangente, da posição de Brasília em relação à América Latina, ver duas conferências do então Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira: a primeira, de 30 de julho de 1975, pronunciada no EMFA; a segunda, de 14 de agosto do mesmo ano, feita por ocasião da inauguração do Centro de Documentação sobre a América Latina, da Universidade de São Paulo.
[470] Souto Maior, Luiz A. P. “Relaciones políticas, culturales y tecnológicas del Brasil con América Latina y en particular con el Peru”, in: conferência pronunciada no Centro de Altos Estudos Militares, Lima, junho de 1985.
[471] Costa, Gino F. “Las relaciones económicas y diplomáticas del Brasil con sus vecinos de la cuenca amazonica, 1974-1985.” CEPEI, Lima, 1987.
[472] Azeredo da Silveira, Antonio Francisco, citado em Gino F. Costa, op. cit., p. 15.
[473] Costa, Gino F., op. cit., p. 68.
[474] Ricupero, Rubens. “Cooperação regional na Amazônia”, in: conferência pronunciada no simpósio sobre “Valores e rumos do mundo ocidental”, Câmara dos Deputados, Brasília, 12 a 27 de outubro de 1977.
[475] Para uma comparação entre o anteprojeto brasileiro, o T.C.A. e o Tratado da Bacia do Prata, v. Greno Velasco, José Enrique. “Pacto Amazónico y Tratado de la Cuenca del Plata: analogias y diferencias”, in: Revista de Política Internacional, no 165, Madrid, 1979.
[476] V. art. VIII do anteprojeto brasileiro em Benchimol, Samuel. O Pacto Amazônico e a Amazônia brasileira.

[477] V., p. ex., conferências pronunciadas por Marcelo Damy de Souza Santos e por Hervasio Guimarães de Carvalho sobre "A energia nuclear e a ordem mundial", no seminário sobre "valores e rumos do mundo ocidental", Brasília, 1977.
[478] "O programa nuclear brasileiro", Brasília, 1977, p. 10.
[479] Palma, Hugo. América Latia: limitación de armamentos y desarme en la región. Lima: CEPEI, 1986, p. 62.
[480] Gil, Federico G. "The Kennedy-Johnson years", in: United States policy in Latin America, editado por John D. Martz, University of Nebrasca Press, 1988, p. 3.
[481] Araujo Castro, J. A. de. "Congelamento do poder mundial", in: exposição aos estagiários do Curso Superior de Guerra, da ESG, Washington, 11 de junho de 1971.
[482] Francis, Michael J. "The Kissinger years", in: United States policy in Latin America, editado por John D. Martz, University of Nebrasca Press, 1988, p. 34.
[483] Citado em Pastor, Roberto A. "The Carter administration", in: United States policy in Latin America, editado por John D. Martz, University of Nebrasca Press, 1988, p. 63.
[484] Atribui-se ao então Chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira uma visão tradicional do relacionamento Brasil-Argentina, mais predicada no espírito de rivalidade herdado do passado do que nas potencialidades da cooperação. A superação deste tipo de visão, que encontrava paralelos nos meios diplomáticos e argentinos, foi fundamental para a implantação que se verificou a seguir de modelos associativos de relações.
[485] A pressão desenvolvida pela administração norte-americana de direitos humanos teve, de um lado, o efeito de efetivamente constranger o governo brasileiro a conter os abusos que se praticavam sob a responsabilidade de determinadas lideranças militares isoladas; de outro, conduziu à denúncia do Acordo Militar que desde o fim da II Guerra Mundial regia as relações entre as FFAA dos dois países. Por uma parte, o governo norte-americano alcançou os objetivos a que se propusera. Por outra, em virtude da decisão do residente Geisel de denunciar o Acordo Militar por considerar inaceitáveis os termos de um relatório enviado pelo Departamento de Estado ao Congresso sobre a situação de direitos humanos no Brasil, abriu-se um quadro de desconfianças e alheamento entre as FFAA dos dois países que não deixou de ter conseqüências negativas duradouras para o conjunto do relacionamento bilateral.
[486] A visão dominante no Itamaraty era a de que uma eventual presença do Brasil no Conselho de Segurança da ONU a partir da Administração Médici poderia conduzir à exteriorização de posições que levariam ao esgotamento da capacidade de diálogo que, mal ou bem, ainda restava ao país junto ao Grupo dos 77 e ao Grupo Não-Alinhado. Optou-se por uma política de presença permanente, através de reeleições sucessivas, no ECOSOC, onde o Brasil podia desenvolver confortavelmente, dado o componente nacionalista do pensamento militar, linhas de atuação que o aproximavam dos países em desenvolvimento.
[487] Lafer, Celso. "Novas Dimensões da Política Externa Brasileira", in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, fev. 1987.
[488] Mesmo os analistas mais críticos da Administração Sarney não hesitam em qualificar a política exterior do Brasil daquele período como bem-sucedida. Em seu recente livro, Crise na República (Thex Editora, 1993), o professor Hélio Jaguaribe

assim se expressa: “Como é do conhecimento geral, malograram todos os grandes objetivos do governo Sarney, salvo os de política internacional ...” (p. 54).
[489] “Brazil: A President’s Story”, in: Foreign Affairs, 1986.
[490] A expressão é do presciente artigo “O que mudou na política externa”, de autoria do Embaixador Rubens Ricupero, então Assessor Internacional do presidente Sarney, aparecido no Jornal do Brasil de 4.1.87. No mesmo artigo, Ricupero compara o processo iniciado com os entendimentos entre os presidentes Sarney, Alfonsin e Sanguinetti à construção de uma futura comunidade de segurança como a da Europa Ocidental, de acordo com o conceito firmado pelo professor Karl Deutsch.
[491] Os antecedentes jurídicos do Tratado de Assunção são o chamado PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica, instituído pela Ata para a Integração Argentino-Brasileira, assinada em Buenos Aires em julho de 1986), seguido em 1988 pelo Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento firmado entre Brasil e Argentina, e pelo Acordo de Complementação Econômica nº 14, assinado pelos dois países no âmbito da ALADI em dezembro de 1990 (Cf. Marco Antonio Diniz Brandão em “Uma Avaliação do Processo Negociador”, in: edição especial do Boletim de Integração Latino-Americana, MRE, março de 1993).
[492] O Protocolo de Cooperação Nuclear Brasil-Argentina foi assinado em Brasília, em 10 de dezembro de 1986, juntamente com 17 outros instrumentos de cooperação bilateral, pelos presidentes Sarney e Alfonsín. No discurso que pronunciou na ocasião, o presidente Sarney manifestou que Brasil e Argentina davam provas concretas de sua determinação de cooperar para os usos pacíficos da energia nuclear, afastando toda possibilidade de uma corrida nuclear na América Latina. Assinalou, também, a convicção de que era na área do uso pacífico da energia nuclear que maior significado alcançava a política de associação que se estava desenvolvendo nessa nova etapa da convivência brasileiro-argentina.
[493] “The path of maturity in Brazilian-American Relations”, in: Harvard International Review, fev. 1989.
[494] No discurso que pronunciou, ao abrir o debate geral da quadragésima quarta sessão da Assembléia Geral da ONU, em setembro de 1989, o presidente Sarney propôs que se efetuassem “alterações na estrutura e nos procedimentos” do Conselho de Segurança. Concretamente, o presidente propôs a hipótese de criação de uma nova categoria de membros-permanentes sem o privilégio do veto. Foi a primeira vez que esta idéia, sempre acalentada em certos segmentos brasileiros, teve uma apresentação formal na ONU.
[495] Lampreia, L. F. “Democracia e federalismo como vetores da ação diplomática”, in: Carta Internacional, 25, fev./95, p. 6. Ver também Lampreia, L. F. “Governo FHC amplia a atuação externa brasileira”, Carta Internacional, 35, jan./96, pp. 3-4.
[496] Há, nesse sentido, um contraponto pertinente a fazer com as orientações de nosso parceiro mais estreito, a Argentina, tais como definidas por um dos mais constantes interlocutores de F. H., o presidente Menem, no sentido de, ao contrário, calibrar toda a política externa argentina pelo objetivo da maior integração possível com a economia dos EUA.
[497] O presente capítulo é uma versão revista e aumentada de um artigo publicado com o mesmo título na revista Política Externa, vol. 10, no 2, set.-nov. 2001, pp. 7-20, e republicado com complementos em Política Exterior, vol XVI, jan.-fev. 2002, no 85.

A parte final, referente aos desdobramentos contemporâneos da política externa brasileira, é inteiramente nova e foi elaborada especialmente para esta edição.
[498] O NAFTA, do inglês North American Free Trade Agreement, incorporou em seguida o Canadá e entrou em vigor em 1o de janeiro de 1994.
[499] A ratificação do Nafta pelo Congresso americano ocorreu em novembro de 1993 e a entrada em vigor, como já assinalado, em 1994.
[500] "Framework agreements" ou acordos-quadro na linguagem diplomática.
[501] "Free Trade Area of the Americas" (FTAA) em inglês.
[502] "Fast track" no jargão legislativo americano.
[503] Enquanto os Atos de Iguaçu estabeleciam o prazo de 10 anos para criação de uma ALC, o Tratado de Assunção estabelecia 4 anos para a criação de um Mercado Comum, incluindo uma ALC e uma União Aduaneira.
[504] Daí o modelo "4+1".
[505] Registrou-se que era a primeira vez que uma cúpula presidencial era anunciada por um vice-presidente, que na data os dois maiores países latino-americanos, Brasil e México, estariam em plena transição de governo, e que a escolha de Miami para sede simbolizaria uma imagem indesejável para a América Latina, entre outras coisas por causa da questão cubana.
[506] Ou, nas palavras do então Secretário Geral do Itamaraty, Roberto Abdenur: "... e mais do que tudo é importante que (a Cúpula) seja o início de um novo diálogo. Agora, é muito importante que haja um diálogo sobre o diálogo...", in: II Forum Mercosul/Nafta, Cuadernos del Parlatino 6, Parlamento Latinoemricano/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais-USP, 1994, p. 17 (ênfase minha).
[507] Idem, p. 18.
[508] Alegações não confirmadas atribuem ao presidente Fernando Henrique, que participou da Cúpula na qualidade de presidente eleito, ter manifestado total surpresa com relação ao teor do acordo sobre a criação da Alca, resultante da Cúpula.
[509] Ou das coletividades e instituições, para ser mais preciso.
[510] Princípio adotado nas negociações do GATT, segundo o qual nada está decidido até que tudo esteja decidido.
[511] A Alca deveria resultar de um processo de negociação a partir dos processos de integração preexistentes, e deveria preservar suas especificidades.
[512] Para uma apreciação dessas táticas, ver meu artigo: "Os inconvenientes do sucesso ou um pouco de método não faz mal a ninguém", in Revista Brasileira de Comércio Exterior, no 62, jan.-março 2.000, Ano XIII, pp. 18-23
[513] Nesse particular, foi muito instrutiva a expressão empregada pelo decano de nossos autores em Relações Internacionais, Hélio Jaguaribe, no seminário por ele organizado em colaboração com o ex-chanceler Celso Lafer, em preparação à Cúpula Presidencial da América do Sul: "A Alca é a pior desgraça que poderá acontecer a este País".
[514] Ver, a propósito, meus artigos: "La nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña", in Felipe de la Balze (Org.). El futuro del Mercosur, Buenos Aires, Asociación de Bancos de la Argentinos y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000, pp. 79-114; "As divergências entre Brasil e Estados Unidos e os limites da integração continental", in Temas del Mercosur, no 14, Buenos Aires, Fundación Andina, 1999; e "From Dependency to Globalization: Brazilian Foreign Policy in The Cold War and Post-Cold War", in: Latin American

and Caribbean Foreign Policy, edited by Frank O. Mora and Jeanne A. K. Hey, Rowman and Littlefield Publishers, 2003, cap. 14, pp. 267-287.
[515] As pesquisas realizadas por mim no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, sobre a percepção da abertura econômica e da integração regional pelo empresariado paulista, e sobre a percepção das relações externas do Brasil pelas elites e pela opinião de massa confirmam a prevalência dessas atitudes.
[516] O México, mediante um acordo bastante restrito de quotas, está tendendo a tornar-se um dos principais mercados para a indústria automobilística brasileira e passou a ocupar o 5o lugar entre os maiores mercados para exportações brasileiras.
[517] Por ele rebatizado de "trade promoting authority".
[518] Trade promoting authority.
[519] Por enquanto, o investimento político da EU tem sido bem-sucedido e a custo zero, uma vez que vem ao encontro das reticências políticas e econômicas dos próprios latino-americanos à Alca, mas nada exclui que concessões comerciais e financeiras – até agora irrelevantes – possam vir a ser oferecidas em caso de necessidade.
[520] Os documentos da campanha de 2002 foram divulgados no site oficial do candidato Lula, www.lula.org.br; depois eles passaram a estar disponíveis, em sua maior parte, no site do PT: www.pt.org.br. Uma primeira abordagem a essa questão foi feita em meu artigo "A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula", revista Sociologia e Política (Curitiba: UFPR; ISSN: 0104-4478; no. 20, junho de 2003, pp. 87-102; disponível em: http://www.scielo.br/rsocp). Uma versão atualizada e ampliada foi oferecida no ensaio "La politique internationale du Parti des Travailleurs: de la fondation du parti à la diplomatie du gouvernement Lula", in Denis Rolland (org.), Le Brésil de Lula, un an après (Paris: L'Harmattan, 2004).
[521] Declarações registradas pelo jornal Valor Econômico (15.07.2002).
[522] Ver "Mercadante propõe acordo com os EUA", Gazeta Mercantil (22.11.2002).
[523] Analisei o processo de transição vivido pelo sistema político brasileiro e discuti as implicações econômicas da transformação em curso em meu livro A grande mudança: conseqüências econômicas da transição política no Brasil, São Paulo: Editora Códex, 2003.
[524] Ver Marco Aurélio Garcia, "Assessor da Presidência da República aponta os eixos da política externa do governo Lula", Boletim da ADB (Brasília: Associação dos Diplomatas Brasileiros, ano X, no 42, janeiro-março 2003, pp. 16-22).
[525] Ver Luiz Inácio Lula da Silva, "Compromisso com a campanha" in: www.lula.org.br, acesso em 29.10.2002.
[526] Todos os pronunciamentos do presidente podem ser encontrados no site da Presidência da República (www.planalto.gov.br) ou da Radiobrás (www.radiobras.gov.br).
[527] Ver a publicação Brasil: 1994-2002: a era do real, Brasília: Presidência da República, 2002, seção "Política externa", p. 442.
[528] Ver o discurso proferido pelo embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores, "Informação à Imprensa no 002", 1o de janeiro; disponível no website do Itamaraty: www.mre.gov.br.

[529] Ver a “Mensagem ao Congresso Nacional”, 17 de fevereiro de 2003; as seções relativas à defesa e à política externa estão disponíveis no seguinte link da Presidência da República: http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/mens03_10.pdf.

[530] Ver meu ensaio “A relação do Brasil com os EUA: de FHC-Clinton a Lula-Bush”, no livro organizado por André Urani, Fabio Giambiagi e José Guilherme Reis, Reformas no Brasil: Balanço e Agenda (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004).